José Antônio Pimenta Bueno,

MARQUÊS DE SÃO VICENTE

As notas são de autoria do organizador Eduardo Kugelmas.

Optou-se por traduzir as citações em línguas estrangeiras somente quando o contexto não permitia seu entendimento.

Glossário das abreviações de formas de tratamento:

D.: Dom
Exmo.: Excelentíssimo
Ilmo.: Ilustríssimo
S. m.: Sua majestade
S. m. i.: Sua majestade imperial
V. exc.: Vossa excelência

Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império

Introdução

Não publicamos este ensaio do Direito brasileiro e análise da Constituição de nossa sociedade política para o uso das inteligências superiores familiarizadas com as ciências sociais.

Nosso trabalho aspira a menos: destina-se a auxiliar os esforços dos jovens brasileiros que se dedicam ao estudo do Direito, e que não têm ainda, ao menos que saibamos, um expositor nacional dos princípios fundamentais de nossas leis e liberdades pátrias.

Destina-se também ao uso de nossos concidadãos que, empregados em outras profissões, não cultivam habitualmente a ciência da legislação.

Poucas são as ciências sociais, cujo conhecimento seja tão útil facilitar como a do Direito Público e Administrativo.

É não só conveniente, mas muito necessário, que os membros de um Estado, de uma sociedade livre, saibam quais são seus direitos e seus deveres no exercício de suas relações políticas e administrativas; e quais os direitos e obrigações dos poderes públicos. Convém aos indivíduos, à sociedade, e ao governo, pois que os governos são como as outras coisas humanas: para serem amados e duradouros precisam ser conhecidos, apreciados e queridos. Sem isso não há espírito público, nem amor às instituições.

Fazer amar as leis é um dos maiores segredos e cuidados de uma legislação sábia. A veneração religiosa com que o povo inclina sua fronte perante a autoridade da lei, essa veneração identifica-se com o amor da pátria e de suas instituições, e gera um nobre orgulho, virtudes e dedicações.

De outro lado, não basta querer ser livre, é preciso saber sustentar a liberdade, para poder gozá-la.

O Direito Público e Administrativo compreendem as mais caras relações do homem e do cidadão. São eles que revelam a origem, natureza e extensão de seus direitos, são os reguladores das suas liberdades individuais e públicas, os árbitros conscienciosos dos interesses de todos, e de cada um.

São também os guardas dos destinos nacionais, que têm por encargo ministrar os fundamentos da ordem e tranqüilidade públicas, manter a reputação e glória da pátria no estrangeiro, zelar ali pelos interesses nacionais, poupar no interior a fortuna do Estado e os sacrifícios do imposto; e enfim desenvolver a inteligência, a indústria, a riqueza e a força nacional.

Poucos passos pode dar o cidadão sem que se veja em contato com suas condições políticas, ou com os olhos da administração; é, pois, indispensável que tenha pelo menos as principais noções de como esses ramos do Direito procuram harmonizar a liberdade com o poder, de como, quando, e porque alguns dos variados direitos e interesses do indivíduo são subordinados ao direito, ou interesse social coletivo, e outros não.

O plano que vamos seguir parece-nos natural e simples. Nosso Direito Público positivo é a sábia Constituição política, que rege o Império: cada um de seus belos artigos é um complexo resumido dos mais luminosos princípios do Direito Público filosófico, ou racional. Procuraremos, pois, desenvolvê-los; não separaremos um do outro; aquele é a nossa lei pública, este é a fonte esclarecida, de que ela foi derivada.

Confrontando-os com algum desenvolvimento, embora resumido, teremos pelo menos as noções elementares do Direito Público assim pátrio, como geral, ou filosófico; da lei, e da ciência, que se auxiliam e mutuamente aperfeiçoam. É a confrontação. É a confrontação da norma reguladora com as máximas, ou demonstrações coligidas no depósito venerando da inteligência.

O estudo do Direito Público não deve ter por tarefa o indicar só rapidamente a distribuição dos poderes políticos, só sua organização e relações fundamentais; convém que acrescente mais alguns esclarecimentos, que ministre idéias, embora resumidas, sobre o modo por que eles funcionam, sobre as condições mais fecundas, ou importantes, de cada um desses grandes instrumentos sociais.

É por isso mesmo que entraremos em algum desenvolvimento sobre o poder Executivo, e especialmente sobre o Conselho de Estado, que poderá parecer mais próprio do Direito Administrativo do que do Direito Público. Essa observação poderá ser justa, mas para minorar sua força refletiremos que não conhecemos nem um trabalho nacional, que tenha publicado os primeiros ensaios relativos à importante instituição do Conselho de Estado, que é tão relacionada com muitas e valiosas questões do Direito Público; e que tendo de tocar nessa instituição, não queremos truncá-la, e sim dar ao menos uma noção abreviada do seu mecanismo.

Outro tanto diremos sobre o desenvolvimento que possamos dar ao Ministério Público, e ainda mais ao Supremo Tribunal de Justiça, e teoria da

cassação ou revista. É a parte culminante do poder Judicial, é a sua cúpula política e de elevada transcendência. É uma nobre instituição pouco estudada entre nós, e por isso mesmo desconhecida até por alguns, que têm obrigação positiva de bem conhecê-la. Entrando nessa análise, desejaremos completá-la, embora em resumo.

Demais, ligando assim em maiores proporções os pontos de contato entre o Direito Público e o Direito Administrativo, estabeleceremos desde já alguma facilidade para acrescentar ao trabalho atual algum outro de caráter propriamente administrativo.

No pequeno contingente, que oferecemos especialmente à mocidade brasileira, fomos sempre fiéis aos dois princípios que nos dominam, ordem e liberdade: são sentimentos de nossa convicção sincera e profunda.

Dizia um membro do Parlamento francês, e dizia uma grande verdade: "*L'Evangile et la liberté sont les bases de la vraie législation, et le fondement éternel de l'État le plus parfait du genre humain*".

A mocidade estudiosa é quem em breve terá de governar o Estado: nós outros somos a luz que se esmorece, que se finda, que se apaga; ela é a luz que se acende, que cresce, e que vai resplandecer; receba agora nosso trabalho, estude e logo depois o corrija, acrescente; e aperfeiçoado o ofereça à mocidade que tem de sucedê-la. Levemos nossa pedra, segundo nossas forças, à pirâmide da pátria.

Título preliminar: Do Direito, das leis e bibliografia do Direito Público

Capítulo 1:
Do Direito e suas diversas espécies

Seção 1ª: Do Direito em geral e dos dois grandes interesses que formam sua divisão em Direito Público e Particular

§ 1º Do Direito em geral:

O Direito considerado em geral, ou em sua mais alta compreensão, é a luz da inteligência, ou o complexo dos seus ditames aplicado a manter e garantir as boas relações naturais ou cíveis, administrativas ou políticas do homem, da sociedade ou dos Estados. O Direito e suas correspondentes obrigações são os princípios, as bases firmes de toda a sociabilidade, legislação, progresso e perfeição humana.

§ 2º Dos dois grandes interesses que formam sua divisão:

As relações dos homens, desde que se reúnem, ou se acham reunidos em sociedade, têm uma grande divisão não só natural, mas fundamental, divisão que deve ser bem fixada e definida, mormente nos governos livres; que jamais deve ser confundida porque dela resultam conseqüências de suma importância, e tais que estabelecem duas ordens de coisas diversas, e de competências distintas. Esta divisão é a do interesse geral, coletivo ou comum, e do interesse particular ou individual.

Com efeito, desde que o homem se reúne em sociedade, não pode deixar de reconhecer que é preciso que esta goze de segurança, de ordem, de meios para seu progresso; e que ele deve concorrer para a felicidade da comunidade social de que faz parte: esse é o interesse geral. Entretanto, quando se associa, o homem não renuncia às suas liberdades, aos seus direitos individuais, não se destina, resigna ou sacrifica a ir ser uma máquina, a viver ou trabalhar só para o serviço social, nem isso é necessário ao Estado; reserva a sua inteligência e faculdades, o direito de suas relações privadas, o arbítrio supremo de seus negócios, dos meios naturalmente lícitos de procurar o seu bem-ser; esse é o interesse ou seu direito particular; e para garantir o gozo dele é que o homem se associa.

Sendo fácil de prever, como de fato foi, desde o berço da civilização, que esses dois interesses podiam mais de uma vez achar-se em conflito com grave prejuízo recíproco. A razão e a ciência de todos os países civilizados procuraram distinguir e separar as relações, em que o interesse individual poderia contrariar direta ou indiretamente o interesse público, e em que por isso mesmo deveria ceder o passo a este, e aquelas em que por não afetá-lo, ou somente afetar mediata ou secundariamente, deveria ser independente, livre, entregue à inteligência e vontade do indivíduo.

Daí nasceram, desde o tempo dos romanos, as duas ordens de coisas sociais, a ordem pública e a ordem privada, e conseqüentemente a competência e domínio do Direito Público ou Administrativo e do Direito Particular ou Privado.

§ 3º Do Direito Público e do Direito Particular:

O Direito Público, *jus publicum, quod ad statum reipublicae spectat*, tem por domínio todas as relações do cidadão para com o Estado, relações de interesse geral, e que por isso mesmo não pertencem à ordem privada. Ele organiza as condições do bem-ser comum; seu norte é o *salus publica suprema lex;* atende e protege especialmente o interesse coletivo, *bene esse civitatis* e por amor dele despreza o interesse individual nos casos em que lhe é subordinado, pois que fora desses casos deve respeitá-lo como um direito reconhecido e independente.

O Direito Particular, *jus privatum, quod ad singularum utilitatem spectat*, tem por domínio as relações que se agitam não entre o cidadão e o Estado, sim entre os indivíduos na razão ou intuito de seus interesses particulares. Seu princípio ou norte é guardar as liberdades e direitos individuais, a paz e a justiça, *jus suum cuique tribuendum;* atende o bem-ser devido ao indivíduo, e não se ocupa do bem-ser geral, senão secundariamente. As convenções particulares, sempre que não infringem seus preceitos, valem leis privadas perante ele; encara os cidadãos como homens inteligentes, que vivem com suas liberdades ou direitos naturais emancipados, no seio da associação política.

Estes dois direitos ou interesses, estas duas sociedades política e civil, são ambos filhos da razão esclarecida e da complexa natureza social, ambos eles têm igual e mesmo fim, a felicidade de todos e de cada um. A diferença está somente em proceder-se, segundo a refletida natureza de cada um deles, do todo para os indivíduos ou dos indivíduos para o todo. É, certamen-

te necessário não só que a comunidade, mas também que cada indivíduo seja feliz; é o bem-ser destes que compõem o bem-estar geral.

Se se fosse sacrificar irrefletidamente os interesses individuais ao só bem-ser geral, findar-se-ia pelo sacrifício de grande ou da maior parte da sociedade, e desse mesmo pretendido bem-ser geral.

§ 4° De algumas conseqüências desta divisão:

Desta importante classificação e divisão dos dois interesses, ou do Direito Público e Particular, seus reguladores distintos, nasce desde logo a diversa competência, a dupla existência do poder administrativo e do poder Judicial, e com ela a separação profunda de suas atribuições, que não devem jamais ser confundidas.

Com efeito, é desde logo manifesto que a gerência das relações do cidadão com o Estado, daquelas em que a lei deu o predomínio ao interesse coletivo, em que colocou este debaixo da alçada e proteção do Direito Público ou Administrativo, que é ramo seu: é manifesto, dizíamos, que essa gerência deve pertencer ao poder Executivo ou administrativo, pois que é o encarregado de zelar por esse domínio.

Semelhante e conseqüentemente, o que respeita às relações dos cidadãos entre si, a seus interesses, o que é administração da justiça, deve pertencer a outro poder distinto, aos tribunais judiciários; aliás não haverá liberdades ou direitos civis possíveis, pois que a pretexto da ordem, ou interesse geral, o poder administrativo escravizaria todas elas, que vacilariam incertas e pendentes de seu arbítrio ou de seus erros.

Convém sem dúvida que as leis de cada Estado, antes de classificar na coleção de sua legislação administrativa, ou em seu código civil ou comercial, os interesses sociais, reflita bem a qual dessas duas competências deve cada assunto ser subordinado; feita porém a classificação, cumpre ser coerente e respeitá-la; e tanto mais que a lei pode fazer uma ou outra exceção nos princípios filosóficos, quando reconhecida necessidade assim o demandar.

Seção 2ª: Da subdivisão do Direito Público

O Direito Público em sua ampla generalidade é o complexo dos princípios reguladores tanto das relações do poder público no interior, como no exterior do Estado. Nessa generalidade ele pode ser dividido em interno e externo, e compreende também o Direito Público eclesiástico.

§ 1° Do Direito Público interno, universal e positivo:

O Direito Público interno pode ser considerado em duplo caráter, como universal, ou como positivo.

O Direito Público interno universal, ou puramente racional, é a ciência do poder público, que depura, esclarece e ensina os princípios gerais, as máximas nacionais, as condições descendentes da natureza moral dos homens e das sociedades, que devem ser atendidas na constituição política dos povos, no intuito da boa organização dos poderes públicos, e ressalva dos direitos do homem e do cidadão. E o complexo dos princípios luminosos acumulados pelo estudo dos sábios, é a filosofia do Direito Público, que tem interrogado a razão, a experiência, a natureza das relações humanas; que tem analisado, combinado, e que prevê os fenômenos sociais.

O Direito Público interno, político, constitucional, positivo ou particular, é a aplicação dessa teoria a um país especial, o complexo dos princípios práticos, e leis positivas de um povo determinado, que estabelece a organização de seus respectivos poderes, as relações destes entre si, e para com os direitos e obrigações políticas da sociedade e dos cidadãos. O nosso Direito Público positivo é a Constituição do Império; ela é quem rege nossa sociedade política, os poderes brasileiros, nossos direitos e obrigações públicas; é o paládio de nossas liberdades e destinos.

§ 2° Do Direito Público externo, natural e positivo, marítimo, diplomático e eclesiástico:

O Direito Público externo pode também ser considerado por duas faces diferentes, como universal ou como positivo.

O Direito Público externo universal, que se denomina também direito das gentes, universal, natural, racional, ou absoluto, é o complexo dos princípios e máximas da razão esclarecida do direito natural aplicado às relações das nações entre si: é a filosofia dessa parte do Direito Público em geral.

O Direito Público externo positivo que também pode denominar-se direito das gentes positivo, ou convencional, é a aplicação, ou modificação de alguns desses princípios, estipulada por tratados ou convenções expressas, ou acessão tácita entre maior ou menor número de nações, que tais acordos sirvam de normas não contestadas na direção de suas relações. É o meio prático de definir aquelas máximas racionais, que em alguns casos são diversamente entendidas ou aplicadas, sobretudo quando não são de evidente intuição.

Direito Público marítimo: A parte do Direito Público externo, ou das gentes, assim universal, como positivo, que respeita as relações marítimas das

nações, que prescreve as regras internacionais dos diferentes usos do mar, toma a denominação de Direito Público, marítimo universal, ou positivo.

O Direito Público diplomático é também um ramo do Direito Público externo em sua significação própria e especial, é o complexo dos princípios racionais e positivos que regulam as relações concernentes às missões e processos das negociações políticas entre as nações. Como Direito, é entidade distinta da ciência diplomática, ou diplomacia.

Direito Público eclesiástico: O Direito Público eclesiástico pode ser considerado por diferentes faces. Em nosso trabalho limitamo-nos à parte dele que regula as relações do poder temporal com o poder espiritual *circa sacra*, relações que podem ser externas quando concernentes à Santa Sé ou centro da igreja universal, ou internas quando concernentes a igreja nacional.

§ 3° Do Direito Administrativo:

O Direito Administrativo é um ramo do Direito Público, que poderíamos ter classificado no antecedente § 1°, mas que o não fizemos, para tratar dele especialmente.

Este ramo do Direito Público pode ser considerado como ciência, ou como direito positivo.

No primeiro caso é a ciência da administração, a teoria racional da competência e da ação do poder Executivo, e de seus agentes, em sua gestão e relações com os direitos e obrigações dos administradores, em vistas do interesse eletivo, ou geral da sociedade. É a ciência que estuda e proclama as regras e condições gerais que são apropriadas para segurar o melhor desempenho do serviço administrativo, o bem-estar, a prosperidade social; é quem examina e esclarece os elementos da administração, as discussões dos negócios públicos, as opiniões e atos dos conselhos, e demais órgãos do poder Executivo: é finalmente quem assinala os vícios, indica as lacunas, as reformas, os melhoramentos que o interesse social reclama.

É pois ciência vasta, que abrange a maior parte dos variados serviços públicos, e que por isso mesmo põe em contribuição, ou exige amplos conhecimentos, o auxílio de muitas outras ciências, dos diversos ramos do Direito, da economia política estatística, legislação comparada e mesmo das profissões industriais.

Como *Direito Positivo* é o complexo dos princípios e leis positivas de um Estado (o Brasil, por exemplo), que regulam a competência, direção ou gestão do seu poder Executivo quanto aos direitos, interesses e obrigações administrativas da sociedade e dos administradores na esfera do interesse geral.

Ele compreende todos os serviços públicos, que não pertencem à confecção das leis ou atribuições do poder Legislativo, nem às relações dirigidas pelo Direito Particular, ou poder Judicial.

É, ou ao menos deve ser, a parte do Direito reguladora dos atos da administração, o farol que demonstra como o poder Executivo estende e maneja sua ação no círculo de sua competência, sobre todos os pontos do território, como deve aproveitar as forças e recursos sociais, e resolver as dificuldades que possam suscitar-se contra seus úteis esforços.

Seção 3ª: Da subdivisão do Direito Particular

O Direito Particular, denominação adotada para distingui-lo do Direito Público e Administrativo, compreende os diversos ramos da legislação que regulam os direitos, interesses e relações civis, comerciais e mesmo penais, como depois veremos, do homem ou cidadão. Ele inclui-se ou relaciona-se nas ramificações constantes dos seguintes parágrafos.

§ 1° Do Direito Civil:

O Direito Civil, *jus civium*, é o ramo do Direito Particular, o complexo das leis que regulam as condições legítimas das pessoas, das coisas, e os efeitos das obrigações ou convenções celebradas entre os indivíduos; é o complexo das normas que presidem as relações particulares dos homens entre si.

Ele determina o estado das pessoas, qualifica as condições do nacional ou estrangeiro, pois que daí resultam diferenças importantes, marca a maior e menor idade, os direitos e deveres do pátrio poder e dos filhos, as formas e efeitos do casamento, as regras da sucessão, e outras relações pessoais dos particulares entre si.

Determina semelhantemente as condições da aquisição, propriedade, gozo e transmissão das coisas, das partilhas, hipotecas e servidões, para que os interesses individuais tenham garantias certas e fixas.

Enfim, classifica e regula as diversas obrigações civis, as convenções, associações particulares dos indivíduos, atendendo aos seus interesses, e protegendo suas liberdades e direitos naturais.

É o domínio, como já dissemos, em que o poder administrativo não tem entrada, senão por criminosa invasão. É o regime especial da sociedade particular dos homens entre si; são as suas transações sancionadas pelas leis civis, e mantidas somente pelos seus magistrados; ou por outra, são seus pró-

prios direitos devidamente reconhecidos, que lhes dão a faculdade de governar-se a si mesmos, em tudo que lhes não é expressamente proibido: pois que nisso consiste a sua liberdade civil.

§ 2º Do Direito Comercial:

O Direito Comercial é o mesmo Direito Civil, somente modificado em algumas relações para melhor apropriá-lo à indústria mercantil, à conveniência da riqueza pública, à índole dos interesses, e riscos das negociações, sua celeridade, e conveniente expansão. São-lhe pois aplicáveis as observações que acabamos de expressar em relação à ordem civil, de que este direito faz parte. É o regime das liberdades comerciais presidido por seus respectivos magistrados.

§ 3º Do Direito Criminal:

O Direito Criminal tem duas relações: uma pública e outra particular.

A primeira é a que respeita à imposição da pena, à infração do preceito da lei, à referência para com a conseqüente sanção repressora.

A segunda é a que se refere à indenização, ao interesse particular da satisfação do dano operado.

Não obstante estes dois caracteres distintos do Direito Criminal, que faz com que ele importe ao Estado e ao indivíduo, com que participe do Direito Público e Particular, ele é incluído por todas as legislações no domínio deste segundo ramo, ou antes, do poder Judiciário; por isso que mais que muito convém premunir os direitos individuais e as liberdades públicas, não só do arbítrio, mas mesmo da influência do poder administrativo. Ele seria senhor absoluto da sociedade, desde que tivesse a faculdade de encarcerar os cidadãos, de impor-lhes penas; as liberdades políticas não teriam mais eficácia alguma, e as civis ficariam sem defensores.

§ 4º Do Direito Internacional particular ou privado:

Direito Internacional particular é o complexo dos princípios e disposições positivas, segundo as quais as leis, o direito privado de uma nação, pode ou deve ter aplicação no território de outra.

Este importante ramo do Direito, que afeta as relações exteriores do Estado, e o interesse particular dos indivíduos, e que como tal participa do Direito Público e Particular, tem em vistas e por fim harmonizar as relações das nações e de seus súditos, evitar e resolver o conflito de suas leis particulares, muitas vezes dissonantes em seus preceitos, ou aplicação; é sem dúvida de mister evitar esse inconveniente recíproco tão importante.

Ele ensina, pois, como a lei deva estabelecer suas disposições a respeito, e como, na falta delas, devam os tribunais regular-se; qual o preceito que deva prevalecer, se o nacional ou estrangeiro, segundo a natureza da questão, e os princípios da razão, uso e acordo das nações civilizadas.

Chama-se Direito Internacional particular para distingui-lo do Direito Internacional público, quer geral, quer positivo, e também do simples Direito Particular interior.

Ele lida com os diversos ramos do Direito Particular civil, comercial e criminal, e com os processos respectivos.

A parte do Direito Civil que regula o direito das pessoas, dá ele a denominação de estatuto pessoal, e a que regula o direito sobre as coisas, a denominação de estatuto real.

Para não equivocar-se nas questões desta espécie de direito, jamais deveremos olvidar-nos de uma formal distinção, que cumpre sempre ter em vista. Comumente se diz que o Direito Civil de um Estado é aplicável tanto ao seu súdito natural, ou nacional, como ao estrangeiro; é uma expressão extensa demais, em que por isso há algum erro.

No Direito Civil, como bem ponderava um dos ilustres conselheiros de Estado de Napoleão I,[1] é essencial distinguir duas partes: uma, das disposições que são da ordem do direito natural, e que por isso mesmo são aplicáveis a todos os homens, tanto nacionais como estrangeiros; e outra, das disposições puramente arbitrárias, ou formuladas só pelo interesse da sociedade civil da respectiva nação, e que por isso mesmo são especiais, e só aplicáveis aos nacionais, e não aos estrangeiros. São disposições estas que, umas vezes, garantem direitos que não devem ser partilhados senão pelos membros da nacionalidade, e que, outras vezes, fundam-se em circunstâncias particulares, como por exemplo, a do clima, que muito importa à fixação da maior e menor idade.

Certamente seria um erro o aplicar a estrangeiros que estão em nosso país, e que se casaram segundo as leis de sua pátria, os mesmos efeitos que as leis brasileiras julgaram convenientes para regular os direitos e obrigações desse contrato entre seus súditos, e assim semelhantemente.

Em regra, quanto ao estatuto pessoal, o homem é dominado ou dirigido pelas leis do Estado a que ele pertence, em qualquer parte em que se ache, por isso mesmo que em qualidade de súdito tal e aí admite, e aí vive.

---

[1] Napoleão Bonaparte, imperador da França de 1804 a 1815.

§ 5° Dos diferentes processos do Direito Particular:

É escusado expressar, que tanto o processo civil como o comercial e criminal seguem as condições e competências do respectivo direito e poder; pois que são como que acessórios dele, são meios legais endereçados a realizar a ação, ou aplicação dos preceitos desse mesmo direito.

CAPÍTULO 2: DAS DIVERSAS ESPÉCIES DE LEIS E DA BIBLIOGRAFIA DO DIREITO PÚBLICO

SEÇÃO 1ª: DAS DIVERSAS ESPÉCIES DE LEIS

As leis consideradas em geral são as expressões legítimas, as normas das relações morais do homem para com a ordem natural, pública, ou particular da sociedade; elas recebem diferentes denominações e definições em vista de diversas circunstâncias, como passamos a notar.

§ 1° Das leis quanto à sua origem:

As leis quanto à sua origem, ou fonte donde são derivadas, denominam-se naturais ou positivas.

Leis naturais: São as normas prescritas pela razão natural esclarecida, são preceitos que resultam das condições morais dos homens, condições sem as quais não haveria ordem, nem justiça entre eles.

Leis positivas: São normas prescritas pelo poder social legítimo para manter a segurança dos direitos e dirigir os diferentes serviços da sociedade.

Estas leis compreendem duas classes, cuja divisão deve merecer sempre muita atenção. Ou elas se dirigem a reconhecer e sancionar um preceito natural, ou a erigir uma obrigação puramente social ou arbitrária.

No primeiro caso, o princípio é essencialmente justo, tal é o da lei positiva que garante a vida, a propriedade, os direitos naturais do homem, e que conseqüentemente pune a violência, o roubo, o homicídio; neste caso basta proporcionar uma justa repressão.

No segundo, ela é mais ou menos discricionária, por isso mesmo que é filha somente da conveniência social mais ou menos bem compreendida, ou avaliada, é obra somente dos homens, sujeita a suas paixões, erros, e mobilidade de vistas e interesses; é por isso mesmo que cumpre meditar muito sobre as penas impostas por sua infração, sobre esses delitos puramente políticos ou arbitrários.

§ 2º Das leis quanto aos diversos ramos e objetos do Direito:

As leis positivas consideradas em relação ao ramo do Direito de que procedem, ou objetos a que respeitam, tomam as correspondentes denominações:

Leis políticas: tomam esta denominação geral não só as leis constitucionais, mas também outras que presidem certas relações internacionais, ou Direito Público eclesiástico, ou de assuntos interiores, em que predomina o caráter político.

Leis constitucionais ou fundamentais: são as que estabelecem as normas e relações constitutivas dos poderes públicos e dos direitos e deveres políticos dos cidadãos.

Leis administrativas: são as que regulam a organização e gestão dos interesses gerais ou coletivos da sociedade e as correspondentes relações com os direitos e obrigações dos administrados.

Estas leis tomam nomes especiais segundo os objetos a que se referem, como leis militares, fiscais, municipais, etc.

Leis civis: são as que regulam os direitos, interesses e relações naturais e privadas dos indivíduos entre si. Quando elas são omissas ou duvidosas recorre-se à sua fonte, o Direito Natural, que forma o complemento delas na parte que procedem da eqüidade racional.

Leis comerciais: são as que regulam os direitos e interesses individuais no exercício da indústria mercantil.

Leis criminais: são as que sancionam ou reprimem a infração dos preceitos legais; são a sanção da ordem social; e as penas são em geral meios de força, legitimamente prescritos e empregados para fazer respeitar a lei e a justiça.

§ 3º Dos regulamentos:

Os regulamentos não são leis, são somente atos da administração, que estabelecem, por via de disposições metódicas e dentro da órbita das atribuições do poder Executivo os meios e detalhes convenientes para que as leis tenham boa e efetiva execução; como depois melhor veremos.

SEÇÃO 2ª: DA BIBLIOGRAFIA DO DIREITO PÚBLICO E ADMINISTRATIVO

Parágrafo único:

As obras e escritos, de que nos auxiliamos em nosso trabalho, e que podem ser consultadas com proveito, são as seguintes:

DE LOLME, *Constituição da Inglaterra.*

BLACKSTONE, *Comentário sobre as leis inglesas.*

LAYA, *Direito inglês.*

TOCQUEVILLE, *Democracia da América.*

MURAT, *Princípios do governo americano.*

CHEVALIER, *Cartas sobre a América do Norte.*

FAVARD, *Elementos de Direito Público e Administrativo na Bélgica.*

LAFERRIÈRE, *Direito Público e Administrativo.*

FOUCART, *Elementos de Direito Público e Administrativo.*

VIVIEN, *Estudos Administrativos.*

CABANTOUS, *Direito Administrativo.*

MACAREL, *Direito Administrativo e Direito Político.*

SILVESTRE PINHEIRO, *Curso de Direito Público.*

SISMONDI, *Constituição dos povos livres.*

ISAMBERT, *Direito Público.*

FRITOT, *Ciência de publicista.*

LANJUINAIS, *Constituições dos povos.*

CORMENIN, *Direito Administrativo.*

HENRION DE PANSEY, *Obras judiciárias.*

B. CONSTANT, *Curso de política constitucional.*

GRAVEREND, *Lacunas da legislação.*

DESTUT DE TRACY, e CONDORCET; *Comentário sobre o espírito das leis de Montesquieu.*

GARNIER-PAGÉS, *Dicionário político.*

FAVARD DE LANGLADE, *Repertório da legislação.*

MAGNITOT E DELAMARE, *Dicionário do Direito Político e Administrativo.*

Dicionário geral da administração, por diversos autores.

Escolha de relatórios e discursos pronunciados na Tribuna Nacional da França, de 1789 a 1820.

CADIOT, *Discursos pronunciados na Tribuna Francesa, de 1815 em diante.*

Anais do Parlamento francês, de 1839 a 1848.

Anuário histórico universal fundado por Lesur.

BONNIER, CARRÉ, BENTHAM, *Organização judiciária.*

FONET, *Trabalhos preparatórios do Código Civil Francês.*

Monitor universal da França, discussões das Câmaras francesas, relatórios e outros artigos.

FOELIX, *Direito Internacional privado.*

CHASSAT, *Tratado dos estatutos.*

WESTOBY, *Legislação inglesa.*

Revista da legislação, por diversos.

CARRÉ, BLOCHE, POUCET e outros, a respeito do poder Judicial.

DO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO E ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO

Título primeiro:
Da nação, da soberania e poderes políticos brasileiros

Capítulo 1:
Da nação brasileira, seu território e religião

Seção 1ª: Da nação brasileira e sua independência

§ 1º a 3º O Império do Brasil é a associação política de todos os brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outra, laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência. Constituição, art. 1.

§ 1º Da emancipação brasileira:

1. A origem das associações nacionais está implantada na natureza e destinos da humanidade; o viver em sociedade é uma condição indeclinável das necessidades intelectuais, morais e físicas do homem; a forma da associação pode variar, mas a dependência desse estado é providencial e inseparável dele.

2. Os brasileiros, dominados por essa condição geral, faziam outrora parte da nação portuguesa. Habitando território diverso e longínquo, tendo necessidades e interesses diferentes da mãe-pátria, constituindo pelo menos metade da nacionalidade, certos de que os governos são instituídos para o bem-ser dos povos e não estes para o bem-ser dos governos, tendo o direito e os meios necessários para emancipar-se, proclamaram sua separação; e a sua independência legítima e gloriosa foi como devia ser, reconhecida não só pela generalidade das nações, mas também por sua antiga metrópole portuguesa, pelo tratado de 29 de agosto de 1825, mandado observar pelo decreto de 10 de abril de 1826.

§ 2º Do Império ou nação brasileira:

3. Assim fundou-se o Império do Brasil, ou por outra frase, a nação brasileira, que é a associação de todos os brasileiros; que é a sociedade civil e política de um povo americano livre e independente. Em qualquer parte que os brasileiros se achem, enquanto conservarem esse caráter ou qualidade, fazem parte da nação, têm direito à sua proteção, e o dever sagrado de prestar-lhe sua fidelidade, de interessar-se por seus destinos e por sua glória.

§ 3º Da independência nacional:

4. Depois da emancipação do Império, a primeira disposição, garantia e dever, que a nossa sábia lei fundamental estabelece no seu art. 1, é o da manutenção e defesa da sua existência nacional, livre e soberana. Ela confirma esse dever em seu art. 145, chamando todos os brasileiros às armas para sustentar e fazer respeitar a independência da pátria; ela proíbe a seus poderes políticos o admitir, quanto mais celebrar, qualquer tratado ou laço algum de união ou federação em contrário.

A primeira condição da nação brasileira é pois de ser livre, soberana, independente, assim em seu governo interior, como em suas relações externas.

Seção 2ª: Do território nacional, sua integridade, limites e divisão em províncias

§ 1º a 4º O seu território é dividido em províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado. Constituição, art. 2.

§ 1º Do território nacional:

5. O território nacional compreende e compõe-se de todas as possessões que a monarquia portuguesa tinha na América Meridional ao tempo da emancipação do Brasil.[2] Os portugueses possuíam todos estes territórios conjuntamente com os brasileiros, assim como estes possuíam juntamente com eles os territórios de além-mar. Separando-se, e constituindo-se os brasileiros em nacionalidade independente, separaram-se e constituíram-se com todas as possessões que a Coroa comum tinha no Brasil. Essa foi a condição territorial inerente à sua emancipação, esse o fato e direito confirmado

---

[2] O território brasileiro foi definido quase completamente no século XVIII, com as assinaturas dos Tratados de Madri (1750) e de Santo Ildefonso (1777). Restaram alguns pontos de conflito ao Sul, cuja fronteira só se definiu depois da independência da província Cisplatina como República Oriental do Uruguai, em 1828. Ao Norte, as fronteiras se definiram com a criação do território e posterior Estado do Acre, em 1903, após uma série de conflitos com a Bolívia.

pelo reconhecimento de sua independência, assim pelas nações em geral, como particularmente pela nação portuguesa. É o direito dos Estados americanos; proclamando sua existência nacional destacada das antigas metrópoles, eles se constituíram sobre o solo americano que então possuíam, salvas as subdivisões espontâneas em Estados distintos, que então realizaram.

§ 2º Da integridade do território nacional:

6. O território do Império não constitui somente a sua mais valiosa propriedade; a integridade, a indivisibilidade dele é de mais a mais não só um direito fundamental, mas um dogma político. É um atributo sagrado de seu poder e de sua independência; é uma das bases primordiais de sua grandeza interior e exterior. Essa importante integridade indivisível é com razão confiada pelo art. 145 da Constituição no patriotismo, às armas e às forças de todos, e de cada um dos brasileiros; ela é consagrada no juramento que o imperador presta antes de ser aclamado. Constituição, art. 103.

§ 3º Dos limites do território nacional:

7. Uma das mais importantes necessidades do Império, para conservar a paz e harmonia com os Estados limítrofes é de definir claramente a linha dos seus limites e destarte evitar desinteligências, questões, e conflitos de jurisdição.

Procedendo, de acordo com o princípio comum americano do *uti possidetis*,[3] já satisfizemos essa necessidade em relação ao Estado Oriental pelos tratados de 12 de outubro de 1851,[4] e de 15 de maio de 1852,[5] e bem assim quanto à República do Peru pela convenção de 23 de outubro de 1851;[6] resta ainda satisfazê-la pelo que toca à Confederação Argentina, Paraguai, Bolívia, Equador, Nova Granada, Venezuela, os povos preferir os gumes das cordilheiras, as altas montanhas, os rios; isto é, procuram, sempre que é possível, linhas naturais, e não arbitrárias, para que evitem futuras contestações, linhas que sejam de fácil defesa, e também que não obstem as suas relações comerciais.

---

[3] Pelo princípio do *uti possidetis*, a posse efetiva do território é o critério básico para a demarcação de limites.

[4] Relatório do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1852, anexo F, nº 3.

[5] Relatório dito de 1853, anexo A, nº 2.

[6] Relatório dito de 1853, anexo A, nº 4.

§ 4º Da divisão em províncias:

8. A divisão do Império em províncias, qual existia ao tempo em que foi promulgada a nossa lei fundamental, assim como a atual, não é nem devia ser de ordem constitucional; não são Estados distintos, ou federados, sim circunscrições territoriais, unidades locais, ou parciais de uma só e mesma unidade geral. São centros de vida, de ordem, e de ação administrativa, partes integrantes do Império, como a Constituição expressamente reconhece; podem, pois, ser subdivididas segundo exigir o bem do Estado.

9. O importante princípio de homogeneidade ou unidade nacional, que é o laço o mais robusto da força e a indivisibilidade do Império, muito lucrará com uma boa divisão de províncias. Não é possível negar que uma divisão proporcional exerce muita influência a respeito; a razão o demonstra, e mais de um fato o confirma.

Por isso mesmo que o Império é um e único, que ele não é dividido em províncias senão no sentido e fim de distribuir convenientemente os órgãos da administração, de modo que em toda a extensão do país haja centros adequados e próximos para o serviço e bem-ser dos respectivos habitantes, por isso mesmo cumpre ser conseqüente. Assim exige a justiça, para que não haja desigualdade de proteção, assim demanda a política, para que não haja influências desproporcionais, nem zelos, ciúmes, ódios ou perigos, que rompam um justo e previdente equilíbrio.

Desde então será mais fácil compor todos os interesses e as demais condições auxiliares da unidade nacional, e com ela a perpetuidade, e força do Estado. Importa certamente muito que os centros administrativos não tenham raios tão extensos, que amorteçam a ação governamental; é de mister que esses centros tenham, pelo contrário, facilidade de inspecionar de pronto os diversos serviços públicos e especialmente a educação, os costumes, o caráter, a linguagem que se imprimem na mocidade nacional, para que as províncias e as suas subdivisões não componham povos diversos, ciosos ou rivais, mas um só povo brasileiro.

Conhecemos que em nosso país não é por ora possível uma perfeita e definitiva divisão de províncias. Posto que uma certa proporção territorial deva ser a base principal, é também inegável que cada província demanda um certo mínimo de população, certa soma de luzes e de recursos, para que possa ter vida e agitar seus interesses e incremento de prosperidade. Cremos ainda assim que a divisão atual é muito defeituosa, e que pode ser desde já muito melhorada. Os homens políticos não devem olvidar que um bom sistema a respeito desviará no futuro e sem constrangimento toda a idéia de ambições federais, já outrora suscitadas. Os departamentos em França não

excedem a área de 360 léguas quadradas, os condados na Inglaterra têm área ainda muito menor.

Seção 3ª: Da religião do Império e tolerância de outros cultos

§§ 1º e 2º A religião católica apostólica romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas com seu culto doméstico, ou particular, em casas para isso destinadas sem forma alguma exterior de templo. Constituição, art. 5.

§ 1º Da religião do Estado:

10. A religião, o dever sagrado de prestar culto, de adorar o onipotente, o senhor do universo, é o primeiro e o mais justo de todos os deveres; é a lei suprema da criatura inteligente; é o seu humilde tributo ao seu criador. Esse é o princípio primordial de toda a justiça, o primeiro fundamento de toda a moral, e também a base das virtudes sociais.

A observância desse dever e o desenvolvimento desse princípio mais ou menos aparente, constitui o culto, ou só interno, ou também exterior.

11. O culto interno ou interior, a fé, o amor, a adorarão espiritual, é uma relação imediata do homem para com Deus, é um ato privativo de sua consciência; a liberdade desta é um dos direitos dos mais invioláveis da humanidade, nenhum poder político tem acesso, e menos império dentro desse santuário; quando fosse possível exercê-lo, seria ofender a divindade, que reservou para si esse domínio.

Quando porém o culto não se encerra só no santuário do coração e consciência, quando passa a ser externo, a manifestar publicamente o seu pensamento, a sua crença, ou seja pelo ensino, ou prédica, ou pelas cerimônias, ritos ou preces em comum, quando não se trata mais somente da liberdade da consciência e sim da liberdade do culto, então tem lugar a intervenção do legítimo e indisputável direito do poder social, já para manter e defender a sociedade, já para proteger, ou simplesmente tolerar ou não estes ou aqueles cultos e os seus ministros.

O criador da ordem religiosa é o mesmo criador da ordem temporal, é o mesmo legislador supremo; ele deu à sociedade política o direito e o dever de existir e de conservar a ordem pública, de não consentir que ela seja perturbada.

12. Procedendo destes princípios, o nosso artigo constitucional come-

çou por declarar que a religião católica apostólica romana é, e continuará a ser, a religião do Estado, pois que felizmente ela é a religião, senão de todos, pelo menos da quase totalidade dos brasileiros. Assim o seu culto não só interno, como externo, constitui um dos direitos fundamentais dos brasileiros; é a religião nacional, especialmente protegida; os que não a professam não podem ser deputados da nação. [Constituição, art. 95, § 3º.] O imperador antes de aclamado jura mantê-la, art. 103.

Entretanto, atendendo às mesmas considerações já ponderadas, acrescentou o dito artigo que os outros cultos seriam todavia tolerados nos termos por ele prescritos e sancionados pelo art. 276 do Código Criminal.

§ 2º Da tolerância de outros cultos:

13. Conseqüentemente, uma vez que não haja violação dos limites traçados pelo art. 5º, e pelo art. 179, § 5º, da Constituição, ninguém poderá ser perseguido por motivo de religião, desde que respeite a do Estado, e não ofenda a moral pública.

Este princípio de suma justiça, pois que o poder social não tem direito de reprimir senão a infração de suas leis, senão o que ofende a moral, ou a ordem e paz da sociedade, acha-se garantido por diversas disposições de nossas leis penais.

Segundo o art. 191 do Código Penal, é crime perseguir por motivo de religião aquele que respeitar a do Estado e não ofender a moral pública, crime que sujeita à pena de prisão por um a três meses, além das mais em que o delinqüente possa incorrer.

O art. 277 do mesmo código proíbe e pune o ato de abusar, ou zombar de qualquer culto estabelecido no Império. Certamente seria contraditório reconhecer que o homem livre em sua crença deve ter permissão para seu culto, desde que for inocente, e entretanto deixar de reprimir tais abusos, que demais afetariam a ordem pública.

Não é, porém, nem jamais deverá ser permitido culto algum, ou atos atentatórios das verdades fundamentais da existência de Deus e da imortalidade da alma, ou da sã moral, e costumes públicos, Código Criminal, arts. 278, 279 e 280, seriam princípios corruptos de todas as virtudes sociais.

14. A matéria deste e do parágrafo antecedente relaciona-se com um ramo especial do Direito com o Direito Público eclesiástico, compreende questões especiais, que não cabem nos limites desta seção, nem seriam próprias dela; teremos de examiná-las quando tratarmos do Ministério da Justiça, que também é dos cultos, em nosso trabalho de Direito Administrativo, se o pudermos concluir.

Capítulo 2:
Da soberania da nação, seu governo e dinastia

Seção 1ª: Da soberania nacional, sua delegação e representação

§§ 1º a 3º Os poderes políticos: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial [art. 10], *no Império do Brasil, são delegações da nação.* Constituição, art. 12.

Os representantes da nação brasileira são o imperador e a Assembléia Geral. Constituição, art. 11.

§ 1º Da soberania nacional:

15. A sábia lei fundamental que rege os destinos do Brasil proscreveu, como devia, o dogma irracional dos Estados ou povos patrimoniais, do intitulado Direito Divino[7] — *sic volo, sic jubeo, sil pro ratione volunias* —, dogma que o andar progressivo da civilização não tolera, e que os povos e os fatos abatem e aniquilam.

A idéia de qualquer associação nacional que se institua, não pela ação da violência, sim por sua ação normal, inclui em seu seio necessariamente a idéia conjunta de seu próprio poder, de sua própria soberania, como origem primitiva de todos os poderes políticos, como a única faculdade legítima de constituí-los e delegá-los. A soberania é o poder e a independência de um povo que pertence a si mesmo, o poder em sua origem, em seu ser primitivo, a força inteligente e suprema da sociedade, ainda não delegada.

Nem obsta que alguns fatos anormais contrariem estes princípios; eles só servem para acusar os seus autores, e não para destruir os direitos imprescritíveis das nações. Sem dúvida, é evidente que a sociedade nacional é a massa coletiva de seus membros, o todo dos sócios, e, conseqüentemente, o complexo de todos os direitos e forças sociais; quem pois, senão ela, terá a faculdade e o império de ditar as condições de seu modo de existir, de sua própria associação, e de fazê-las efetivas e duradouras? De que outra fonte nasceria o direito de impor servidão ou preceitos a homens livres, relacionados só pelas leis da razão e da moral, senhores de sua inteligência e de suas ações? Donde deduzir o nome de súditos e de soberano? Donde derivar a idéia de superioridade moral?

[7] A teoria do Direito Divino serviu de base ideológica ao absolutismo monárquico pois fazia derivar diretamente de Deus a autoridade do monarca sobre as coisas e os homens incluídos em seus domínios.

A soberania é pois um atributo nacional, a propriedade que a nação tem de sua própria inteligência, força e poder coletivo e supremo; é o indisputável direito de determinar as formas, instituições, garantias fundamentais, o modo e condições da delegação do exercício desse mesmo poder.

§ 2º Da delegação dos poderes:

16. Entretanto, como a soberania nacional repousa no seio da nação inteira, em sua universalidade, como não é possível instituir os poderes públicos de modo que sejam exercidos por ela em massa, como não haveria em tal caso governo, nem governados, revela-se natural e claramente a necessidade indeclinável de delegar a mandatários, ou representantes seus, o exercício de tais poderes.

A soberania primitiva é inalienável e imprescritível, ela existe, e, pela natureza das coisas, existirá sempre na nação, pois que os homens não podem alienar as faculdades constitutivas do seu ser moral, sua inteligência, sua vontade, não podem tornar-se brutos; feita porém a delegação, fica ela não só sem exercício imediato, mas adstrita a respeitar a ordem fundamental que para esse fim ela mesmo estabeleceu; essa é a condição de sua segurança, de seu bem-ser e do seu progresso.

O exercício dela, a inteligência e a força da ação social, passa desde então a pertencer aos poderes instituídos, aos agentes encarregados deles nos termos da respectiva Constituição; é justamente o que a nossa lei fundamental reconhece e declara.

Nossos poderes políticos são pois delegações do exercício do grande poder nacional convenientemente divididas, não são a própria soberania primitiva, sim expressões, representações dela, são faculdades animadas, entidades correlatas com a idéia de sua origem e leis constitutivas.

Pelo que fica exposto é evidente que tais poderes delegados não são propriedades individuais, sim depósitos de alto valor feito para o bem-ser da sociedade. Sem o ato legítimo desse depósito nenhuma individualidade, ou

fração nacional, terá jamais direito algum de exercer o poder social: seria uma usurpação, um crime que cumpriria reprimir.

Na hipótese contrária seria forçoso concluir que a nação era escrava ou propriedade de outrem, idéia que afronta a ordem moral estabelecida pela Providência, e o bem-ser dos homens. A nossa lei fundamental proscreveu para sempre esse absurdo, e para sempre firmou o princípio verdadeiro e inseparável da dignidade humana.

§ 3º Da representação da nação brasileira:

17. Assim é que o imperador e a Assembléia Geral Legislativa, como as mais altas delegações do poder nacional, são lógica e constitucionalmente os representantes da nação, são como que a soberania secundária, vigente, em ação.

O imperador representa o poder, a majestade da nação, no Império e fora dele; ele e a Assembléia Geral representam a suma autoridade nacional, decretam leis, que são verdadeiros atos de soberania. A Assembléia Geral por si só reconhece o príncipe imperial, resolve as dúvidas que possam ocorrer na sucessão da Coroa, escolhe nova dinastia no caso de extinção da imperante, e exerce outros atos, como depois veremos, que estão intimamente ligados com essa alta representação da soberania brasileira. É por isso mesmo que o título de cada uma das Câmaras Legislativas é o de augustos e digníssimos senhores representantes da nação. [Constituição, art. 16.]

SEÇÃO 2ª: DA FORMA DO GOVERNO NACIONAL E DINASTIA BRASILEIRA

§§ 1º e 2º O seu governo é monárquico-hereditário, constitucional e representativo. Constituição, art. 3.

A dinastia imperante é o senhor d. Pedro I, atual imperador e defensor perpétuo do Brasil. Constituição, art. 4.

§ 1º Da forma do governo nacional:

18. Nenhuma associação nacional pode subsistir na anarquia, é indispensável um governo, uma ordem pública, uma organização apropriada à sua civilização e necessidades sociais. A maneira por que a nação distribui o seu poder constitui as diversas formas do governo.

A nação brasileira, quando emancipada, livre e independente, tinha a necessidade de constituir-se, e o direito de escolher a forma do governo a

mais adequada às suas condições, ao seu desenvolvimento, às idéias do seu progresso intelectual, moral e material. Não tinha outras restrições senão as da sua razão prática, sua previdência, suas afeições e idéias morais. Na escolha que fizesse tinha por juiz somente a Deus e os futuros resultados de sua decisão.

A razão brasileira, esclarecida pela experiência dos povos, o sentimento de seus hábitos, a previsão de sua segurança e bem-ser, aconselharam-lhe que preferisse a forma monárquico-hereditária, constitucional e representativa. Aconselharam-lhe também que adotasse, aprovasse e fizesse jurar o projeto de Constituição que o senhor d. Pedro I tinha feito nesse sentido elaborar por sábios brasileiros, e que tinha submetido ao juízo nacional; aconselharam-lhe que convertesse em lei fundamental do Estado essa obra de alta sabedoria, que fazia sua, que sancionava pelo seu poder.

Foi uma resolução inspirada pela Providência. Certamente, a forma de governo que preferimos é a mais elevada, filosófica e apropriada às necessidades e porvir do Brasil; ela reúne em si todas as garantias, oferece a estabilidade e promete as maiores vantagens que um povo pode aspirar.

19. Por sua condição monárquica, isto é, de um só centro moderador e executivo, único e permanente, não só por sua vida, mas mesmo hereditariamente, como depois veremos, por essa concentração de todas as atribuições que são legislativas, em que esse centro todavia tem parte, ou judiciárias, sobre que ainda assim tem inspeção, por essa unidade central, esta forma de governo simboliza a unidade e a força nacional, a estabilidade na vida interior do Estado e nas suas relações internacionais. É o princípio homogêneo e harmonioso da ação diretora, que evita os graves inconvenientes dos centros coletivos de execução, cruzados e entorpecidos por idéias diferentes e opostas, debilitados por vontades ou forças desencontradas, ou antes pelo próprio vício de sua instituição.

20. Por seu caráter hereditário desviou do Brasil a nossa forma de governo os males que resultam, e que outros países têm sentido, das monarquias puramente vitalícias ou eletivas, e muito mais dos governos temporários, males que agitam e arruínam as nações. É a monarquia estável, como a própria nação, é o princípio da segurança e da ordem, das tradições nacionais, princípio que o art. 117 da nossa lei fundamental desenvolve, como depois veremos.

Evitando assim a imobilidade do poder, assentou os destinos da sociedade sobre base certa, firme, não disputada, base que não põe a existência e os grandes interesses da nação em questão periódica. O estudo da vida política dos povos cada vez mais demonstra que a máxima — *o monarca não*

morre — é de alta sabedoria e transcendente vantagem social; a Coroa, ou por outro a ordem pública, repousa não só sobre uma vida inteira, mas como que, sobre a perpetuidade.

21. Por sua base constitucional neutralizou os perigos da monarquia pura, da absorção de todo o poder Legislativo e Judiciário, do poder sem limites, sem contraste, do despotismo, vizinho da tirania.

Para que um governo mereça o nome de constitucional, não basta que ele seja instituído pelo consentimento nacional; é de mister além disso que a natureza e extensão dos poderes políticos e suas atribuições sejam expressamente fixadas e limitadas por disposições que estabeleçam o fundamento, a norma invariável, a regra fixa e suprema, assim do governo, como dos direitos e obrigações dos cidadãos. A Constituição é a lei fundamental, que divide, organiza e estabelece os limites e modo porque os poderes políticos devem funcionar, e as garantias dos cidadãos.

Assim procedeu a Constituição brasileira; ela dividiu os poderes nacionais, designou suas atribuições, sua independência e concurso para o bem social; enumerou as liberdades públicas, fixou a maneira constante de governar a sociedade; colocou as balizas além das quais nem um poder deve passar.

Nossa pátria não está pois sujeita à direção do arbítrio, da vontade ilimitada, da escravidão; cumpre só que ela faça observar religiosamente sua Constituição pois que é a sua religião política, e será infalível o seu progresso e prosperidade.

22. Pelo elemento representativo oferece nossa forma política uma nova e válida garantia à sociedade brasileira. Os governos têm o nome de representativos quando os cidadãos ativos participam no exercício do poder público, para que este funcione no sentido dos verdadeiros interesses sociais, já escolhendo, temporária e livremente seus representantes, mudando-os, ou conservando-os, periodicamente no corpo legislativo, cargos que também podem ocupar, já intervindo como jurados no poder Judiciário, ou como membros nas Câmaras Municipais, e já finalmente possuindo o direito de petição, e a liberdade da imprensa. Por estes variados meios exerce a nação sua influência sobre os negócios públicos, e representam os cidadãos, ou por seus mandatários ou por si mesmo, o direito que têm de ser partes componentes da soberania, e não homens estranhos à sua associação.

É uma combinação sublime, que coloca a sociedade, por mais numerosa que seja, e sem confusão, como que na gerência imediata, na cooperação, ou fiscalização ativa do governo do Estado, combinação que ramifica-se nas administrações provinciais e municipais, e cuja ação alarga-se tanto mais quanto mais liberais são as leis regulamentares.

§ 2° Da dinastia brasileira:

23. Para a sua mais alta representação escolheu a nação, como devia, a dinastia do senhor d. Pedro I. Circundado de altos prestígios, credor da gratidão nacional, esse augusto príncipe, soube ser o representante da antiga soberania nacional do Brasil e Portugal, foi o principal cooperador da independência brasileira.

Por amor do Brasil renunciava o trono português, procurava fundar um Estado livre, era o núcleo da ordem, do porvir, das esperanças do Brasil, devia pois ser o seu monarca por si e sua dinastia: ele foi, e será.

Dinastia é a série, a sucessão, a ordem desta em uma mesma família; a Providência permita, para o bem dos brasileiros, que a que atualmente impera jamais haja de extinguir-se.

Capítulo 3: Dos poderes políticos, sua divisão, abusos a respeito e fim da Constituição nacional

Seção 1ª: Da enumeração e denominação dos poderes políticos

§§ 1º e 2º Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o poder Legislativo, poder Moderador, o poder Executivo e o poder Judicial. Constituição, art. 10.

§ 1º Da enumeração dos poderes políticos:

24. Poder político quer dizer delegação mais ou menos ampla da soberania nacional; é a competência, a força inteligente por ela criada, a autorizada para exercer as atribuições delegadas no fim da conservação e bem-ser social.

A sociedade, como já observamos, não pode existir sem ordem, justiça e paz, sem governo que vele sobre essas necessidades indeclináveis, não pode pois deixar de delegar o poder social. Criando um governo, delegando o seu poder, tem ela o direito de dividir ou concentrar este em maior ou menor número de ramos; depende isso do sistema que adota, e que sendo filho de uma concepção refletida e previdente, deve conformar-se com as normas e condições de uma boa organização social.

Nossa Constituição criou e reconheceu os quatro poderes que acima enumeramos, e a eles deu as denominações que passamos a referir no parágrafo seguinte.

§ 2º Da denominação dos poderes políticos:

25. Os poderes políticos que como tais a nossa lei fundamental reconhece, são o poder Legislativo, o poder Moderador, o poder Executivo e o poder Judicial. Todos eles são expressões naturais e necessárias da soberania nacional.

Além de suas leis constitucionais, certamente precisa a sociedade de leis secundárias, de normas que dirijam os seus diferentes serviços, que presidam as suas relações, as duas grandes classes de seus interesses, os da ordem social ou coletiva, e os da ordem particular ou civil; é pois indispensável um poder Legislativo, poder que deve ser exercido distinta e separadamente, como depois demonstraremos.

Entretanto essas leis de ordem social ou interesse coletivo, ainda quando criadas pelo poder Legislativo, não produziriam seus efeitos se não houvesse uma outra autoridade encarregada de executá-las e de fazer observá-las, autoridade que, na conformidade delas, devesse providenciar sobre a segurança do Estado e satisfação das necessidades sociais; eis pois a precisão de um outro poder, do poder Executivo.

Semelhantemente as leis da ordem ou interesse particular, e também as que regulam as relações do cidadão para com a sanção penal, não produziriam seus benéficos resultados se não houvesse uma magistratura especial destinada a dar-lhes vida e aplicação; daí deduz-se a impreterível necessidade de um outro poder que denomina-se Judicial.

Enfim, a conveniência de que exista um poder legítimo que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos outros poderes políticos, dá nascimento ao que é denominado Moderador.

Este, assim como os antecedentes poderes, existe sempre em toda a associação nacional, não difere senão em ser o seu exercício conjunto com o de outro poder, ou separado, sujeito a condições mais ou menos restritas, ou entre si diferentes. O poder Moderador em quase todas as Constituições faz parte do poder Executivo; quando tratarmos de cada um deles será a ocasião oportuna de analisarmos sua natureza especial.

Seção 2ª: Da divisão ou separação e harmonia dos poderes políticos

§§ 1º a 5º A divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, é o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece. Constituição, art. 9.

§ 1º Da razão fundamental da divisão dos poderes:

26. Quando se reflete sobre o fundo do preceito, sobre a força das expressões deste artigo constitucional, não é possível deixar de admirar a extensão de suas vistas, a alta compreensão e o vigor de sua sabedoria!

Na infância das sociedades, ou antes da sua civilização, os poderes políticos em vez de divididos são confundidos e concentrados em uma mesma individualidade, e conseqüentemente entregues ao impulso, e porventura desvarios de uma só vontade, por isso mesmo que em tal caso ela é ilimitada, absoluta, competente.

Os males que daí resultam são patentes e terríveis em suas conseqüências; a sociedade em todas as suas relações pende do arbítrio.

27. Pelo que respeita a garantias individuais é óbvio que nem uma existe, e nem pode existir contra a vontade ou contra o abuso de uma onipotência, que por seu próprio excesso torna-se irracional; aniquila-se toda a possibilidade de limites, de equilíbrio, de fiscalização, ou contenção política. Não podendo desde então haver governo livre, não pode haver também liberdades públicas nem individuais; o homem é escravo, os seus caracteres morais e intelectuais são degradados ou comprimidos. A única garantia eventual ou precária é a da virtude pessoal do governante quando bem informada.

Em relação à administração pública, a sociedade necessariamente sofre, todos os interesses se ressentem. Não prevalecem os talentos, as luzes, as virtudes em seu impulso, sim as afeições pessoais, a desteridade dos validos. Os interesses e relações sociais de ordens diversas, que a razão demanda que sejam confiados a poderes e pessoas distintas, que pressupõem habilitações e condições especiais, são confundidos, olvidados ou sacrificados; é o patrimônio pessoal mal dirigido e defraudado.

Assim, essa forma viciosa exerce nociva influência sobre os homens e sobre as coisas, sobre todas as relações da inteligência e vida dos indivíduos e do Estado.

28. Daí se manifesta claramente a necessidade essencial da divisão do poder, necessidade que uma civilização adulta trata logo de satisfazer. Essa divisão é que verdadeiramente distingue e classifica as diversas formas dos governos, que extrema os que são absolutos dos que são livres, que enfim opera a distinção real dos diferentes interesses e serviços da sociedade. Sem ela o despotismo necessariamente deverá prevalecer, pois que para o poder não abusar é preciso que seja dividido e limitado, é *preciso que o poder contenha o poder.*

Entretanto, para que a divisão dos poderes ministre seus benéficos resultados, é de mister que seja real, que prevaleça não só de direito como de fato, que seja uma realidade e não somente nominal, que seja efetiva e não uma idealidade apenas escrita. É essencial que seja respeitada, e finalmente observada, que cada poder efetivamente se contenha em sua órbita, que re-

ciprocamente zelem por suas atribuições, não tolerando a invasão e o despojo de sua competência constitucional.

Observar praticamente a sábia disposição do art. 9 da lei fundamental é o grande *desideratum*, é a vida real do sistema constitucional. Quanto mais exata for essa observância, mais seguras e amplas serão as liberdades brasileiras, e mais regular e bem ordenada a administração nacional, marcharemos, então, para a prosperidade; haverá crenças, espírito nacional e entusiasmo.

§ 2° Da separação do poder Legislativo:

29. Por que o poder Legislativo deve ser organizado e exercido separada e distintamente, isto é, confiado a mãos, a agentes diversos dos que exercem os outros poderes? E, entre outras considerações, porque é essencial não acumular o poder que cria a lei com os poderes que a executam, quer no sentido do interesse geral ou coletivo, quer no sentido do interesse individual ou civil.

Desde que ao poder Legislativo se acumulassem as atribuições de um ou de ambos esses outros poderes, deixaria ele de ser a alta autoridade reguladora no só sentido do interesse social absoluto, elevado, desprendido de toda e qualquer outra consideração. Perderia porventura sua alta imparcialidade, baixaria de sua região para o campo das questões de execução e dos interesses momentâneos ou pessoais. Seria forçoso alterar suas condições e prerrogativas, que aliás não devem ser alteradas; ele não poderia continuar a ser irresponsável, pois que em tal caso seria administrador, ou juiz, perigoso, sem corretivo. Seria, enfim, contrariar e confundir todas as suas condições, seria uma acumulação irracional.

§ 3° Da separação do poder Executivo:

30. Semelhantemente, o poder Executivo deve, por sua natureza, ser separado e distinto dos outros poderes; deve ser só executivo.

Cumpre que seja separado do poder Legislativo, que não possa ser incumbido de fazer a lei, por isso mesmo que esta é quem estabelece as normas pelas quais ele deve dirigir-se, que cria os direitos e obrigações que ele deve respeitar, que imprime e regula as condições legítimas dos interesses coletivos, que estabelece limites à sua ação, que resguarda os direitos individuais.

Por isso mesmo que ele é o instrumento vivo, o agente político da execução da vontade nacional consignada nas leis, e não da sua vontade pessoal, é manifesto que não deve acumular o poder Legislativo. Desde que fosse incumbido dessa contraditória atribuição de fazer a lei, deixaria de ser só

poder Executivo, teríamos o mesmo vício e perigos que desnaturam o poder Legislativo quando incumbido da execução de seus próprios atos, perigo da parcialidade, da concentração dos poderes, do despotismo, teríamos o governo absoluto mais ou menos pronunciado ou disfarçado.

Além de que então poderia fazer a lei no interesse de sua própria autoridade e não no da sociedade; acresce que suas condições especiais, sua unidade e caracteres diversos dos que são necessários ao legislador, defraudariam as garantias sociais. Certamente ficaria o país privado do concurso das luzes, do contraste das opiniões e veto recíproco das duas Câmaras do Parlamento, do auxílio da imprensa, da garantia da sanção ou desaprovação da Coroa.

Se o executar deve ser ato da unidade, o resolver, deliberar, adotar a melhor norma, é sem dúvida obra de muitos. Isto deve ser sempre tarefa da inteligência coletiva, pausada e refletida; aquilo é propriedade da ação, da força, da vontade, da unidade pronta e enérgica. Cada poder tem por isso mesmo organização, condições diversas, adaptadas à sua missão, seus serviços e fins sociais; encarregá-los de atribuições heterogêneas e contraditórias seria confundir os elementos constitucionais e falsear todas as garantias que estes esmeradamente procuram fundar e robustecer.

31. Por considerações de igual valor deve o poder Executivo ser inteiramente dividido e separado do poder Judicial. São dois domínios inteiramente diferentes, duas competências que defendem interesses de ordens diversas, e que não devem ser sacrificadas uma à outra.

O poder Executivo tem por missão ou domínio a execução das leis da ordem pública ou administrativa, leis que regulam e protegem os interesses coletivos ou gerais da associação; sua índole é fazer com que nas relações do cidadão com o Estado esses interesses triunfem sempre, e ainda com sacrifício dos interesses individuais.

O poder Judicial tem por encargo o domínio, a aplicação das leis, que formam o Direito Particular, a ordem civil, que regulam e compõem os interesses dos indivíduos entre si na qualidade de particulares; ele não tem outro norte senão a justiça, não examina de quem é o interesse.

Aquele é o profensor dos direitos e interesses públicos, defensor até certo ponto discricionário; seus agentes são móveis e dele dependentes; seu processo expeditivo e sem formas necessárias, sem garantias eficazes.

Este outro é o protetor dos direitos e interesses individuais, da propriedade, liberdade, honra, vida, de tudo que é caro aos homens como homens; seu poder em vez de ser discricionário é restritamente legal; seus agentes, os magistrados, são perpétuos e independentes; seu processo dirigido sempre

pelo Direito Positivo, circundado de garantias certas, de debates contraditórios e de fórmulas minuciosas, completas, previdentes.

O primeiro obra independente de ser provocado, atende o tempo, os lugares, as oportunidades; põe a sua glória em prever, em conservar a sociedade e engrandecê-la, ainda mesmo com quebra de alguns interesses particulares.

O segundo é impassível, espera que sua ação seja provocada, não atende senão as questões existentes, os direitos em litígio; põe a sua glória em manter as liberdades e justos interesses do cidadão, em dar a cada um o que é seu, sem atender o que o governo porventura desejara.

A administração e a justiça são, pois, entidades, são poderes inteiramente diversos. Assim, e se foi para colocar os direitos individuais sob um abrigo que os subtraísse das incertezas, discrição e vontade móvel do poder Executivo, que se criou a autoridade judiciária e separaram-se os seus distritos, a ordem estável da ordem móvel ou variável, é patente que seria falsear todas essas garantias o confundir os dois poderes.

Desde que a administração invadir o território da justiça olvidará logo a divisão fundamental das alçadas do Direito Público e do Direito Particular, dos dois interesses distintos que expusemos no título preliminar e que seria ocioso aqui reproduzir. Poria logo sua discrição, seu arbítrio em lugar do direito; embora a lei civil, por exemplo, garantisse a faculdade das associações industriais, esta ou aquela outra liberdade não cerceada em prol do interesse geral, ela, a título de um interesse coletivo suposto e não preferido pela legislação, proibiria essa faculdade, quebraria as liberdades aliás garantidas, e prejudicaria o desenvolvimento da riqueza pública e bem-ser individual, sacrificando tudo à imaginação dominante.

É pois preciso que a administração não usurpe as atribuições do poder Judiciário, e que, se o fizer, não faça impunemente, para que se não reproduzam abusos que, infelizmente, já temos visto.

§ 4° Da separação do poder Judicial:

32. O poder Judicial de sua parte, e pelas mesmas considerações já expostas, pois que são recíprocas, deve também circunscrever-se em sua órbita. Ele não é autorizado a invadir as raias do poder Legislativo, não tem por isso mesmo direito de decretar decisões por via de disposição geral, e só sim de estabelecê-las em relação à espécie que lhe é subordinada. Não possui jurisdição para decidir questões de ordem administrativa, pois que pertencem à competência exclusiva do governo.

É fácil conter o poder Judicial; no primeiro caso pela sua responsabi-

lidade, e no segundo por meio da instituição ou levantamento do conflito de atribuição, ou recurso ao governo ou Conselho de Estado; assim houvesse, como é necessário, um meio legal tão fácil para conter o poder Executivo; demorar-nos-emos mais a respeito quando tratarmos do conflito.

Tais são enfim algumas das razões fundamentais da divisão do poder social em ramos diversos e distintos, e pelas quais não convém que sejam jamais confundidos.

§ 5º Da harmonia dos poderes:

33. A par de sua independência, e distinta separação, devem todos os poderes concorrer pelo modo o mais harmonioso para o grande fim social. Sem o concurso uníssono de suas vistas e esforços, jamais será possível que o maquinismo político e administrativo funcione proveitosamente.

A divisão dos poderes não é certamente instituída para gerar o choque, e o conflito não se distingue para que sejam rivais, ou hostis, sim para melhor garantir o destino e fim social, para que em justo equilíbrio trabalhem e cooperem, auxiliem-se, e conspirem pelo modo o mais esclarecido em prol do bem-ser comum.

Dividem-se, e separam-se para evitar a confusão, o olvido dos negócios do Estado, e dos direitos nacionais, para impedir a precipitação, o erro, o excesso; para que se aproveitem todas as inteligências e forças na elevação do edifício social, no desenvolvimento da prosperidade brasileira. São atividades paralelas que convergem para uma só e gloriosa missão.

Seção 3ª: Do abuso da subdelegação do poder Legislativo no poder Executivo

§§ 1º a 3º O que diz respeito nos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos é constitucional, e não pode ser alterado pelas legislaturas ordinárias. Constituição, art. 178.

A separação real e efetiva dos poderes e de suas atribuições, e não a divisão puramente nominal, é quem constitui o grande princípio conservador dos direitos sociais. Cont., arg. do art. 9.

§ 1º Da contradição deste abuso, ou subdelegação com os princípios do Direito em geral:

34. Do que temos anteriormente exposto, já se manifesta que entendemos ser não só ilegítima, mas também muito nociva a subdelegação, ou antes o manifesto abuso de que tratamos nesta seção, e que desenvolveremos com alguma extensão, por isso mesmo que ele se vai radicando em nosso país, e falseando nosso sistema de governo. É uma aberração que cumpre aniquilar.

É incontestável, em face dos princípios gerais do Direito, que um mandatário ou procurador não pode subdelegar a comissão que lhe foi confiada, senão quando os seus constituintes ou mandantes derem-lhe para isso poder expresso e especial.

Esta tese, consagrada pelos séculos, e incorporada na legislação de todos os povos civilizados, é a própria razão escrita, é a salvaguarda, a garantia dos direitos dos indivíduos, e também da sociedade. Os mandantes, ou constituintes, são os proprietários dos direitos, do poder, da comissão; quem pois, senão eles, poderá ter a faculdade de escolher seus representantes, ou comissionados? Deverão os seus direitos, ou interesses, ser entregues a quem não queriam, ou não pensavam confiar?

Os mandantes não encarregam seus poderes e direitos sem examinar de antemão as garantias, condições, e habilitações que as individualidades oferecem, e se confiam nelas, para que por si mesmas executem suas incumbências; não se segue daí que confiem a faculdade de subdelegar, de impor-lhes substituições que, ou não conheciam, ou não queriam, ou intencionalmente evitavam. Se quisessem lhe dar essa faculdade eles a teriam expressamente autorizado.

Se este princípio de eterna justiça e verdade predomina inconcusso até nos negócios de menor magnitude, como rompê-lo quando se trata dos grandes direitos e interesses nacionais, do religioso cumprimento do mandato do povo brasileiro? Como postergá-lo quando ele está intimamente ligado e confirmado por nossa lei fundamental? Esta, antes de delegar o poder Legislativo, esse primeiro atributo da soberania nacional, teve o cuidado e sabedoria de estabelecer as condições apropriadas, as habilitações que necessariamente deveriam ter, as garantias que deveriam oferecer aos respectivos mandatários; só depois, e mediante outras cautelas, foi que autorizou a delegação; como é pois que estes, defraudando todas essas providências, terão o direito de fazer-se substituir por quem tem condições diversas, por quem seus mandantes não quiseram que exercesse essa comissão? Por um outro mandatário especial e incompatível?

Nem se diga que os representantes da nação não são procuradores do povo brasileiro, ou que não estão sujeitos a esse princípio de direito, porquanto não só a teoria do governo representativo repousa inteira sobre a base do mandato, mas aí está o art. 176 da Constituição, que é bem expressivo e concludente — se ordenará *aos eleitores dos deputados que nas procurações lhes*

confiram especial faculdade. São dois procuradores dos brasileiros, e devem desempenhar a sua procuração nos precisos termos, segundo as instruções ou ordens que estão para isso claramente consignadas na lei fundamental.

Os povos escolhem os seus representantes pela impossibilidade que a nação tem de fazer as leis por si mesma; conseqüentemente esses mandatários não vêm exercer direitos próprios de que possam dispor a seu arbítrio, sim direitos alheios, que devem sustentar segundo as condições da comissão que receberam. São apenas órgãos, e únicos legítimos e exclusivos, porque ninguém pode legislar senão aqueles que receberam da nação essa delegação nacional, que é especial, e por sua natureza intransferível, incomunicável.

§ 2° Da contradição deste abuso com artigos expressos da Constituição:

35. Não são somente os princípios do Direito em geral que repelem e condenam esse abuso; diversas e muito expressas disposições de vários artigos constitucionais não podem de modo algum tolerá-lo.

O art. 99, em sua elevada e luminosa compreensão, declara e ensina que a divisão dos poderes não só é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, mas também o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece. Declara, portanto, que se os brasileiros querem ser livres, se querem que a Constituição seja uma realidade, e não uma decepção, respeitem e façam respeitar essa verdade soberana; se querem o governo absoluto, a escravidão, confundam e acumulem os poderes.

Esta divisão, ou separação, tão formal e imperiosamente exigida, não é puramente nominal, intelectual ou imaterial; é sim a separação real, efetiva e eficaz; é a proibição fundamental de que os agentes do poder Executivo, os ministros, possam jamais ser, como tais, legisladores. A divisão puramente intelectual, essa existe também nos governos absolutos; o poder de legislar é, e será sempre distinto do poder de executar as leis, são entidades morais de natureza diversa; sua acumulação ou depósito nas mãos dos mesmos, ou de diversos agentes, é que opera a concentração, ou separação, que caracteriza realmente as diversas espécies de governos. Essa acumulação contraria pois formalmente o art. 9, e põe, como ele adverte, em perigo os direitos dos cidadãos e as garantias das liberdades públicas.

36. O art. 13, fiel a essa separação fundamental, diz que a nação brasileira delegou o poder Legislativo à Assembléia Geral com a sanção do imperador, e não ao poder Executivo, ou aos ministros, a quem deu atribuições diversas e incompatíveis, e denegou a faculdade de fazer leis.

37. O art. 15, § 8°, diz conseqüentemente que a Assembléia Geral é que deve fazer as leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las. Os representantes

da nação devem pois exercer por si, e não por outrem, a comissão que lhes foi pessoalmente incumbida, devem observar e cumprir a Constituição nos termos e pelo modo por ela prescritos, do contrário é violá-la.

Os poderes políticos são entidades morais que não se agitam nem produzem efeitos por si mesmas, que precisam de mandatários, que exerçam sua força; a Constituição criou a Assembléia Geral para ser o mandatário legislativo, especial, e independente, por isso mesmo que intencionalmente não quis que o poder Executivo tivesse essa missão: e o que faz a delegação? Justamente o contrário do que a lei fundamental ordenou!

38. O art. 15, § 9°, incumbe a Assembléia Geral de velar na guarda da Constituição. Conseqüentemente, deve ser ela a primeira a dar o exemplo de respeito à lei fundamental; ora, como muito bem diz o art. 25 da Constituição belga — *os poderes políticos devem ser exercidos pela maneira estabelecida pela Constituição* — e quem dirá que a maneira de legislar estabelecida pela nossa fosse de subdelegar essa competência ao ministério? Como será mesmo possível fiscalizar a ação deste, se ele é simultaneamente o legislador e executor?

A razão e nossa lei fundamental mandam prevenir a direção arbitrária do poder Executivo, e como primeira garantia nesse sentido declaram que o poder que executa seja diverso daquele que faz a lei, que sejam ações de agentes diferentes, que o meio de evitar os abusos é de dividir e extremá-los por modo eficaz e de encarregá-los de vigiar-se reciprocamente. O que faz o abuso de que tratamos? Acumula essas atribuições incompatíveis, torna os ministros onipotentes, degrada o poder Legislativo, e o impossibilita de velar na guarda da Constituição!

O modo de velar na observância da lei fundamental se exerce pelo exame de como os ministros cumprem a lei, mas se estes são os próprios que a fazem, e interpretam, que fiscalização valiosa poderá restar? Assim estragam os representantes da nação o seu direito e dever iminente de ser os guardas vigilantes, o contrapeso da grande força executiva! Assim olvidam que o governo representativo só existe na realidade, e produz seus frutos, enquanto se observam as condições vitais de cada um de seus elementos, enquanto nem um destes ultrapassa suas demarcações, nem se despoja de seus atributos.

39. O art. 36 não só confirma a competência de legislar como exclusiva da Assembléia Geral, mas até em relação a ela mesma faz a iniciativa em certas matérias privativas da Câmara dos Deputados; ora, como combinar estes princípios constitucionais, tão claramente estabelecidos, com o abuso da subdelegação? Distribuiu nossa lei fundamental os poderes, e assinalou

o processo que cada um devia observar, com as cautelas que julgou úteis aos grandes interesses nacionais, mas os mandatários do povo virão uns usurpar, outros ceder, e ambos alterar essas condições fundamentais?

40. O art. 52 diz que não só a proposição, como a oposição e a aprovação definitiva dos projetos de lei, compete ambas a cada uma das câmaras. Ora, como será possível cumprir esta disposição quando é o ministério quem faz a lei, e as Câmaras a conhecem só depois de feita?

A Constituição quis que a lei, que tem de reger o país, tivesse nascimento nas Câmaras, fosse nelas discutida em presença de número legal, pudesse ser apreciada e emendada por cada um de seus membros tanto da maioria como da minoria; deu a cada uma um veto e estabeleceu ainda a necessidade da sanção. Criando essas duas Câmaras numerosas, esses dois grandes centros de luzes, quis aproveitar todas as idéias úteis, evitar o erro, considerar cada uma das disposições legislativas em todas as suas faces e combinações, com toda a previsão e madureza; e o que faz a subdelegação? Diz: inutilizem-se todas essas vistas e essenciais condições do saber das Câmaras e das garantias públicas, e o ministério faça a lei como quiser!

Nem se argua que quem faz a lei é a Assembléia Geral pela autorização que decreta. Esta argüição é um miserável sofisma, as disposições que vêm decidir dos direitos e obrigações dos brasileiros não são as palavras — *fica o governo autorizado a fazer uma lei de desapropriação por utilidade pública* —, são sim as que se contiverem no decreto que o ministério promulgar. É dizer ao ministério, criai direitos, obrigações e penas como entenderdes, pondo em execução, eu verei o que fizestes depois de já ser lei, não há necessidade de Câmaras se não para a autorização, nem questão de sanção, porque todas as previsões constitucionais a este respeito pouco valem.

41. O art. 54 proíbe que os ministros, como tais, estejam presentes nas Câmaras no ato da votação das leis, e proíbe porque não quis que sua presença pudesse ter influência alguma nesse ato; ora, se os ministros nos termos constitucionais não podem ter voto e nem assistir mesmo como espectadores a essa votação, como é que sem grave contradição poderão conceber, discutir entre si, votar e decretar a lei por si sós?

42. Os arts. 57, 58, 61 e 64 confirmam ainda mais o que temos exposto. A Constituição estabeleceu a publicidade da discussão das leis para que a opinião pública, a imprensa manifestasse suas idéias, coadjuvasse os legisladores para que o direito de petição pudesse ser exercido. É o trabalho dos mandatários da nação que se faz debaixo de seus olhos, no capitólio nacional, sob a inspeção de todos; então é possível aos cidadãos refletir sobre as normas que se vão decretar, antever, compor, prevenir seus interesses.

Quando porém a lei é feita no gabinete dos ministros, quando aparece de surpresa, onde ficam os termos constitucionais e os interesses individuais? Quando pensou a nação, a lei fundamental, que seus preceitos salutares, previdentes, categóricos, seriam assim defraudados?

43. O art. 178, que tomamos por primeira base desta seção, é por si só mais que terminante para aniquilar o abuso de que nos ocupamos. *O que respeita aos limites e atribuições dos poderes políticos é constitucional e não pode ser alterado pelas legislaturas ordinárias.* Sem dúvida não é lícito usar da delegação ordinária do povo contra o direito fundamental do povo. Este organizou os seus poderes políticos, assinalou suas competências, estabeleceu claramente os limites destas no fim de garantir suas liberdades; era conseqüente que dissesse, como diz, vós não podeis alterar estes limites, usurpar atribuições alheias, nem ceder das que vos confio, nenhum dos poderes tem direito de exercer senão as funções que lhe deleguei; todo o ato praticado contra minhas determinações é ilegítimo e arbitrário.

O poder nacional em seu todo é um e único, tem porém funções distintas, como as de legislar, executar e julgar. Cada função destas constitui a alçada, os limites, as atribuições de cada poder separadamente delegado; a diferença de cada um deles é inseparável da diferença de suas atribuições e limites. Ora, se estes princípios são exatos, se a Constituição extremou o poder Executivo do Legislativo, se deu a este por atribuição o fazer a lei e àquele o executá-la, se esta determinação é constitucional, se não pode ser alterada por lei ordinária, como se poderá sustentar que uma legislatura que não tem missão para reformar a Constituição possa alterá-la?

44. A Constituição francesa de 1795 dizia em seu art. 45: "Em nenhum caso o corpo legislativo pode delegar a quem quer que seja nenhuma das funções que lhe são atribuídas pela Constituição"; e no art. 46 acrescentava: "ele não pode exercer por si mesmo nem por delegados seus o poder Executivo ou Judiciário".

As Constituições posteriores têm julgado ociosas estas declarações, pois que elas se incluem virtual, mas claramente em duas disposições, porquanto: *La Constitution est la loi des lois, la loi de tous les pouvoirs constitués; créés par elle, ils ne peuvent donc y porter atteinte.*

A Constituição é o título que legaliza a existência e a legítima autoridade da Assembléia Geral, esta não tem direito de romper o próprio título de sua vida e poder. Não pode exercer as atribuições que lhe foram confiadas senão por si mesma, e pelo modo que lhe foi prescrito, aliás infringe seu próprio título.

A Constituição seria mesmo contraditória se depois de organizar suas

sábias previsões consentisse que um poder ordinário houvesse de alterá-las; seria autorizar o estabelecimento do governo absoluto sem necessidade de reforma constitucional!

Dizia um publicista: "Qual peut être l'état d'une nation dont la législature est diamétralement contradictoire sur son premier principe, la constitution même?". Por certo que este pensamento não deve ser aplicado no Brasil, mas por certo que a subdelegação de que tratamos é um grande abuso, e os abusos do poder Legislativo são sem dúvida os mais perigosos, por isso mesmo que seu custoso corretivo pode ser fatal.

Para demover-nos de tal abuso e justificar a nossa lei fundamental, basta refletir que ela não ignorou que as leis são feitas não só para regular os cidadãos para com o governo, mas também para dirigir e regular o mesmo governo e as suas relações para com aqueles e para com os outros poderes públicos, e que conseqüentemente não é lógico nem lícito autorizá-lo a regular, como queira, a si mesmo e a suas relações; esse arbítrio só é dado e caracteriza os governos absolutos, ele não deve ser permitido ao poder Executivo de um Estado constitucional, desde que esta qualificação for verdadeira.

45. Esta questão já foi bem dilucidada pelo poder Legislativo belga, que reconheceu que a autoridade de fazer a lei deve ser exercida *coletivamente pelas Câmaras e sanção da Coroa*, e que só quando o ato legislativo por si mesmo estabelece os princípios cardeais e os limites em que o poder Executivo deve detalhar suas determinações secundárias, ou não se trata de direitos, obrigações ou penas, só então deixará de haver abuso, porque então a autorização concedida não excede, ou antes se converte em pura execução só com mais alguma amplitude de ação. A lei nesse caso é feita pelos representantes da nação, e segundo as normas constitucionais e não por um poder estranho; é a tarefa do regulamento somente que é um pouco ampliada.

Concluiremos, pois, que a Constituição brasileira não permite tal abuso, nem o poderá permitir sem grave erro.

§ 3º De outros inconvenientes do abuso:

46. Além da infração da lei constitucional, ou abusos já notados, vemos ainda outros inconvenientes muito repulsivos.

Fica o país com dois legisladores, um de direito e desmoralizado, outro de fato e onipotente. Pela lógica ministerial, autorizado uma vez o governo para legislar sobre uma matéria qualquer, essa autorização não cessa mais, exceto se um ato expresso vem cassá-la! Embora seja de evidente razão, que ela cessa, logo que o poder Legislativo se reúne, depois que a comissão foi exercida, o ministério não entende assim. Pelo contrário considera-se habi-

litado a alterar, quando julga conveniente, não só a lei que fez mas outras quaisquer, desde que pensa que elas se relacionam com o assunto em que é legislador; de modo que as leis ficam sem estabilidade e conseqüentemente os direitos sociais à mercê da administração!

Os ministros são móveis, sucedem-se às vezes até rapidamente, cada ministério tem sua política, suas idéias, seu sistema e o direito de pô-lo em ação; resultam, pois, a falta de unidade, as interpretações contraditórias, os inconvenientes os mais graves, de que temos mais de um exemplo.

47. Em conseqüência deste abuso, o governo por suas leis não só se regula a si mesmo, como julga melhor, mas subordina a si o poder Judicial e suas competências; os direitos e interesses civis dos cidadãos são sacrificados aos interesses administrativos, ou coletivos, segundo as idéias ministeriais. A divisão fundamental entre essas duas ordens vitais da sociedade não pende mais de dois poderes distintos e independentes: sim de um que é tudo, e nada de outro que é nada!

Assim é que as leis civis e comerciais, que devem ser modeladas sobre o tipo da justiça, que devem ter por caráter a duração e estabilidade, que demandam garantias permanentes, que devem ser filha de alta sabedoria, maduro estudo, profunda discussão pública, deixam de ser as regras fixas da sociedade civil e tornam-se entidades móveis do sistema administrativo freqüentemente inovado.

48. Enfim tal abuso pode mesmo preparar questões difíceis e odiosas. Suponha-se, ao menos por hipótese, que mudanças de ministério, ou uma outra circunstância qualquer fez com que o governo decretasse uma lei ofensiva das liberdades públicas e que a Assembléia Geral quisesse revogá-la, ou cassar a autorização; quem nesse caso assegura que o seu ato será sancionado? Não sendo, continuará essa lei, como lei, a sociedade sofrerá e a Assembléia Geral seria coberta de pejo e de pesar perante toda a nação, que por certo não teria por que elogiá-la! Ela teria defraudado sua missão, comprometido as liberdades, cuja guarda lhe foi confiada, teria sido uma comissão ministerial, uma verba não só inútil do orçamento, mas sumamente prejudicial!

Se não devessem prevalecer a fidelidade aos princípios, a segurança da previsão e só sim a consideração das altas virtudes da Coroa brasileira, então não precisaríamos de uma Constituição escrita; esta porém existe e não para a atualidade somente, sim para todos os tempos e circunstâncias; nós a juramos, é de mister que sejamos conseqüentes, que sejamos fiéis ao dever e honra.

§ 1º Das garantias ou promessas constitucionais:

49. Desde que uma sociedade eleva-se em civilização, desde que as noções filosóficas do Direito Público, dos fundamentos racionais dos governos, se vão irradiando, ela concebe e aprecia a necessidade de consignar clara e solenemente os princípios essenciais, as máximas reguladoras de sua organização política, e as garantias de suas liberdades públicas e individuais. É a Constituição e as suas promessas.

O intuito ou fim de suas normas é uma ordem política fixa, o bem de todos e de cada um; o desenvolvimento moral e intelectual, o progresso e felicidade geral. Os meios que ela funda dirigem-se a impossibilitar o arbítrio, conter os poderes em raias limitadas, consagrar os direitos individuais e sociais; e por isso mesmo segurar a intervenção, o voto, ou participação nacional no governo do Estado.

A Constituição destina-se a ser o laço firme e imóvel que, sob essas condições, haja de aliar o poder com a liberdade, e servir de farol luminoso que em harmonia guie os governantes e governados.

Estamos longe de pensar que seja indiferente a garantia de uma boa Constituição como a que possuímos, mas não duvidamos asseverar que as promessas que ela encerra, por si sós pouco podem aproveitar, por isso mesmo que a Constituição não se supõe isolada das condições e das conseqüências que necessariamente devem acompanhá-la, para que liberalize todos os seus frutos.

§ 2º Do desenvolvimento da Constituição e suas promessas:

50. Com efeito, a Constituição por si só é pouco mais do que um símbolo de esperanças lisonjeiras. É o frontispício grandioso do edifício representativo, que para não ficar só em simples decoração isolada demanda suas colunas de segurança, seus espaços interiores, que resguardem os direitos públicos e individuais, que sirvam de oficinas da prosperidade social.

É sem dúvida certo que as instituições políticas não são efetivamente boas senão quando preenchem e desempenham o seu fim, aliás são só promessas ou decepções mais ou menos amplas.

É por isso que a liberdade e o bem-ser de um povo dependem essencialmente de boas leis regulamentares fielmente executadas, do desenvolvimento prático de sua Constituição; aliás terá só o direito de ser feliz mas não a felicidade, e é melhor o fato que o simples direito.

De que serve ou vale uma promessa constitucional de ampla liberdade pessoal ou industrial, de associação ou de imprensa, se as respectivas leis regulamentares, ou na falta delas os atos da administração frustrarem esses prognósticos?

A demanda atual das sociedades civilizadas não é imaginária ou ilusória, é real, é a segurança do bem-ser que gozam e o progresso para uma maior prosperidade, é a ordem e o melhoramento; não pode pois ser substituída por uma idealidade.

Essa ordem só se mantém pelo respeito à lei, não só por parte dos cidadãos, como também pelo exemplo dos poderes públicos.

O progresso, os melhoramentos não podem vigorar sem leis regulamentares, sem instituições que secundem o desenvolvimento e exercício livre da inteligência, dos capitais e do trabalho do homem.

É conseqüentemente necessário que a administração central se organize bem em seus ministérios, seu Conselho de Estado, em todas as suas partes, que componha as suas agências provinciais e locais, para que possam desempenhar a sua missão, funcionar bem, sem morosidades prejudiciais, vacilações e entorpecimentos; que seja animada de vistas largas, generosas e não puramente fiscais e vexatórias, vistas que proscrevam os prejuízos dos sistemas regulamentares e preventivos, que tanto encadeiam e retardam as forças industriais dos povos, e que por isso mesmo os sujeitam depois a sofrer injustiças e usurpações de outros povos dirigidos por governos menos tímidos.

Convém e é justo contar sempre com a razão pública, desenvolver o sistema constitucional, não parar na inação, promover a confecção das leis, das instituições, dos melhoramentos necessários, reprimir o crime onde quer que apareça para moralizar a sociedade, isto é, deduzir as conseqüências lógicas das promessas constitucionais, para que não permaneçam só em letras mortas.

Força é confessar que a primeira das garantias de um povo é a sua civilização elevada, a consciência de seus direitos, a energia da sua inteligência; enquanto, porém, ela não se eleva à altura precisa, quase tudo depende do governo; e força é também confessar que nenhum governo pode marchar, e desempenhar bem o seu fim, enquanto não se achar convenientemente organizado para sua missão. Se ele, que tem à sua disposição a iniciativa, não tiver interesse e energia para se aperfeiçoar a si mesmo, a sua própria organização, o seu próprio poder, o que se poderá esperar quanto ao mais?

Título segundo:
Do poder Legislativo geral ou nacional

Capítulo 1:
Da natureza do poder Legislativo e sua composição

~

Seção 1ª: Da natureza, delegação e divisão do poder Legislativo

§§ 1º e 2º O poder Legislativo é delegado à Assembléia Geral com a sanção do imperador. Constituição, art. 13.

§ 3º A Assembléia Geral compõe-se de duas câmaras: Câmara de Deputados e Câmara dos Senadores ou Senado. Constituição, art. 14.

§ 1º Da natureza do poder Legislativo:

51. O poder Legislativo é a mais alta expressão da soberania nacional; salvos os princípios constitucionais do Estado, os da moral e justiça natural que ele deve sempre respeitar, é a sua onipotência política. É quem cria o direito, a obrigação e as penas, quem regula os outros poderes e os cidadãos, quem decreta as normas que devem reger a sociedade, em suma, é quem faz, interpreta e desfaz a lei.

Quanto é grande a sua missão! Tem em suas mãos todos os elementos sociais; dispõe, combina, coordena, determina, dá e não recebe preceitos. É como que o criador que comunica a vida, imprime sua sabedoria, dirige as forças e movimentos sociais, todas as relações e variados interesses do Estado e dos indivíduos.

Por isso só, e independente de outras atribuições que ele ou os seus diferentes ramos possam acumular, já se vê que é o poder que atua com a maior influência sobre a sorte e destinos nacionais; e que por isso mesmo é moralmente responsável por estes.

É, pois, o grande poder que deve ser exercido por alta sabedoria, independência e dedicação, que deve prever tudo, conter os abusos, ativar a administração, desenvolver todos os germes de prosperidade pública, animar todas as liberdades criadoras, defender todos os direitos dos povos, pois

que tudo depende da legislação que ele decreta, e da administração que ele apóia ou censura.

Desde que o poder Legislativo sabe respeitar, e cumprir sua augusta missão, e por isso mesmo sabe fazer-se respeitar, ninguém se anima, nem pode animar-se a contrariar seu impulso animador e benéfico; quando, porém, ele é o primeiro a curvar-se ante os ministros, pode contar certo com a sua degradação, e a sociedade com o abatimento de suas liberdades.

Conseqüentemente, nunca será excessivo o cuidado, a profunda reflexão que a lei fundamental deve empregar, e que a Constituição brasileira efetivamente emprega, na organização deste poder em todas as suas faces, na composição do seu todo, divisão e formação de cada um dos seus ramos, na distribuição de suas prerrogativas, no importante sistema das eleições; enfim, nas diversas e variadas condições essenciais, que temos de examinar neste e nos capítulos seguintes. É fácil, sem dúvida, de prever que se o poder Legislativo adotar mais princípios, ficará a sociedade sem recursos, a não ser o funesto e desesperado meio das revoluções, sempre fatais.

§ 2º Da delegação do poder Legislativo:

52. Se a história política mostra-nos a anomalia de delegar-se o poder Legislativo somente ao monarca, de concentrá-lo em uma só e mesma individualidade, que já exerce outros poderes, revela-nos também o abuso de natureza, ou condição oposta.

A Constituição francesa de 1791 delegava o poder Legislativo a uma assembléia única, uma só câmara; a de 1793, além de conservar essa perigosa unidade, delegava toda a dependência de sanção da parte da autoridade, ou conselho executivo; a de 1848, reproduzindo o mesmo erro, apenas diferia em dar ao poder Executivo a simples faculdade de pedir a reconsideração da medida, era uma dilação de dias ou horas. São atos revolucionários, e exemplos de Constituições que não perduram.

O estudo e a história da legislação política, a razão e a experiência demonstram a todo o espírito, que quer refletir, que o poder Legislativo jamais deve ser unitário, sim coletivo, e composto de ramos diversos e independentes. Se a unidade pode, porventura, ser um meio necessário de ação e força revolucionária, nunca poderá ser um princípio normal de organização legislativa.

O poder Legislativo necessariamente deve ser confiado a uma reunião numerosa de luzes derivadas de todas as localidades, interesses e necessidade, porque as leis dependem, e são o resultado de uma multidão de idéias, combinações e conveniências entrelaçadas, debatidas, e que afinal devem ser

preferidas conforme o seu mérito, e no sentido do maior bem social. Não basta, porém, essa condição por si só, nem a divisão em duas câmaras; é de mister circundá-la de outras garantias que ainda mais segurem os direitos da sociedade. A primeira destas garantias é, sem dúvida, reconhecer que a Coroa, que é também um centro de luzes, não deve, de modo algum, ser excluída do complexo da representação nacional, que pelo contrário, deve ter dentro dela o seu assento.

Assim, e com toda a sabedoria, foi o poder Legislativo brasileiro delegado à Assembléia Geral com a sanção do imperador.

§ 3º Da divisão do poder Legislativo:

53. Como a Assembléia Geral é dividida em duas câmaras, a Câmara de Deputados e a de senadores ou Senado, e o poder Legislativo foi delegado a elas, isto é, a essas duas câmaras e ao imperador pela concessão, ou denegação de sua sanção, segue-se que o nosso poder Legislativo é composto de três ramos, ou neles divididos.

Esta divisão, calculada no perfeito interesse da ordem e prosperidade pública, é uma das mais importantes e sólidas garantias que a sabedoria de nossa lei fundamental deu ao país e ao seu porvir.

Cada uma das câmaras da Assembléia Geral, diversamente composta e animada, pensando e funcionando em separado, agita, avalia, encara os negócios públicos e as medidas legislativas não por uma só face, sim em todas as suas diferentes relações. Se uma vê somente o interesse móvel, local, o progresso mais ou menos imaginário ou perigoso, outra contempla o interesse estável, geral, o princípio conservador; assim são os negócios públicos e a legislação bem e maduramente meditados. É necessário que a medida proposta, depois de ilustrada discussão, mostre-se realmente útil, para que os dois órgãos inspirados por idéias distintas, por espírito e condições diversas, concordem em sua adoção pura, ou mais ou menos modificada.

Se as paixões políticas, o erro, a força de uma idéia, o fanatismo predominante, o interesse do momento ou de partido, a influência de um ministro ou de um favorito da maioria, a eloqüência, o entusiasmo, o temor, a violência, ou desejo de popularidade, leva uma Câmara a adotar precipitada ou indevidamente um projeto porventura perigoso, a outra câmara opõe um dique, um veto constitucional que neutraliza a precipitação, ou o perigo; evitam-se, assim, os males que uma oligarquia onipotente, por sua unidade, pudera lançar sobre o país.

As minorias adquirem mais meios de expor à sociedade as suas idéias, por isso mesmo que não estão sujeitas ao capricho, ou injustiça, de uma só

maioria; a Constituição é mais respeitada porque cada uma das Câmaras é fiscal da outra no sentido desse grande interesse; a opinião pública é mais bem apreciada, as leis tornam-se mais estáveis, os direitos têm maior segurança. Pode por acaso haver uma recusa infundada, mas antes uma boa lei de menos, do que uma má de mais.

Além de muitas outras vantagens que nascem da divisão da Assembléia Geral em duas câmaras, a história, a experiência política, têm demonstrado que não há barreiras que uma câmara não quebre desde que é dominada por paixões, e que se vê só, ou onipotente. Altera, infringe o seu regimento a título de urgência, exaspera-se com os obstáculos, põe-se em luta aberta com a Coroa, não tolera sua oposição e embora justa, derriba a resistência, ou morre debaixo dela, sacrificando a sociedade. Uma má eleição por si só quantos males pode produzir quando existe uma só câmara! O governo não terá outro recurso senão de procurar corrompê-la, recurso fatal.

54. Em uma monarquia constitucional não basta dividir a Assembléia Geral em duas câmaras; é necessário criar mais um elemento conservador, dar, como já indicamos, mais um ramo ao poder Legislativo, associar-lhe a Coroa; é uma condição não só útil, mas necessária, e mesmo inseparável dessa forma de governo; o monarca perderia o seu caráter desde que deixasse de ter esse atributo, desde que não fosse parte integrante daquele poder.

Como seguindo a ordem da Constituição devemos tratar primeiramente das duas Câmaras, deixamos a demonstração do que acabamos de expressar, quanto a este terceiro ramo legislativo, para dela nos ocuparmos no capítulo 8 deste título.

Seção 2ª: Da formação da Câmara dos Deputados, condições eleitorais e número deles

§ 1º A Câmara dos Deputados é eletiva e temporária. Constituição, art. 35. *Cada legislatura durará quatro anos.* Constituição, art. 17.

§ 2º Todos os que podem ser eleitores [art. 94] *são hábeis para serem nomeados deputados; excetuam-se:*

1º) Os que não tiverem 400 mil-réis de renda líquida anual.

2º) Os estrangeiros naturalizados.

3º) Os que não professarem a religião do Estado. Constituição, art. 95.

Os cidadãos brasileiros em qualquer parte que existam são elegíveis em cada distrito eleitoral para deputados ou senadores, ainda quando aí não sejam nascidos, residentes ou domiciliados. Constituição, art. 96.

§ 3° *Uma lei regulamentar marcará o número dos deputados relativamente à população do Império.* Constituição, art. 97.

§ 1°: Da nomeação e da duração do mandato dos deputados:

55. A Câmara dos Deputados deve sem dúvida ser eletiva e temporária, sob pena de falsear-se radicalmente toda a índole e eficácia do sistema representativo, de quem ela deve ser o principal e mais robusto elemento.

Os deputados são os mandatários, os representantes os mais imediatos e ligados com a nação, com os povos. Têm a missão sagrada de expressar as idéias e desejos destes, de defender suas liberdades, poupar os seus sacrifícios, servir de barreira a mais forte contra os abusos e invasões do poder, em suma, de substituir na Assembléia Geral a presença dessas frações sociais e da nação inteira; cumpre pois que sejam escolhidos e eleitos por aqueles que lhes cometem tão importante mandato, cumpre que dependam só e unicamente daqueles de cujas idéias, necessidades e interesses, de cujo bem ser e progresso têm o destino de ser órgãos imediatos e fiéis. Desde que não fossem eleitos pelos povos, desde que não tivessem de olhar sempre para a sua aprovação ou reprovação, deixariam de ser as expressões do seu pensamento, da opinião nacional. É por isso mesmo que a sua eleição deve ser realmente livre e genuína, pois que aliás invertem-se as condições de dependência, e não resta do sistema representativo senão uma decepção irrisória e cruel.

56. Não basta, porém, a garantia da livre escolha, é demais necessário que ela seja periódica, e que o período não tenha muito demorada duração.

Além de que as idéias, necessidades e mesmo paixões da população são variáveis, é óbvio que uma comissão irrevogável de largo período privaria os comitentes de melhorar a sua representação, de despedir os seus mandatários, ainda quando infiéis, frouxos ou indiferentes. Uma tal permanência isolaria as relações e dependência que devem ser atendidas e consultadas freqüentemente.

Entretanto, se não pode restar dúvida que os deputados devam ser amovíveis, ou por outra, representantes exatos do movimento das idéias nacionais, e amovíveis em períodos não muito extensos, outro tanto não sucede quando tem de fixar-se a duração de seu mandato; e é por isso mesmo que as Constituições políticas diversificam a respeito.

Uma representação de período abreviado demais, tem graves inconvenientes. Priva o deputado do tempo necessário para compreender bem a marcha dos negócios públicos, manifestar os seus talentos e opiniões, criar relações e importância, e dar força e andamento a suas vistas de melhoramentos. Resulta que poderá ser sacrificado e não reeleito um mandatário que em outra condição seria porventura muito útil. Traz de mais esse período o inconveniente de eleições repetidas em intervalos mui curtos, o que conserva no país certa agitação prejudicial em diferentes sentidos, e que cumpre evitar.

Nossa lei fundamental, atendendo estas e outras considerações importantes, fixou o período de quatro anos, art. 17; duração razoável, que evita um e outro inconveniente; é um termo médio entre o Parlamento britânico e americano.

57. Algumas Constituições têm adotado a renovação anual dos deputados por turmas. Este expediente, se por um lado facilita ao povo a depuração quase permanente de sua representação, por outro incorre nas mesmas objeções já ponderadas, dificulta a formação das maiorias, produz uma vacilação excessiva, perturba a discussão das medidas importantes que demandam tempo, conserva as ambições em jogo muito ativo, enfim, opõe-se à alta conveniência de uma política firme e fixa.

Não concluiremos este parágrafo sem observar que, embora os deputados tenham a missão de representar as idéias e interesses das partes territoriais, ou frações sociais, por quem são eleitos, nem por isso deixam de predominar neles o caráter e os deveres de representantes da nação, do Estado em geral, de todo o Império. É fácil, pois, concluir que no conflito de interesses é de mister fazer justiça ao bem-estar geral, embora com o sacrifício do interesse local e de sua reeleição.

§ 2° Das condições ou habilitações eleitorais dos deputados:

58. A missão de deputado da nação é tão importante e ao mesmo tempo é um direito político tão elevado, que nem ela deve ser confiada, nem ele exercido, senão mediante condições que ministrem as convenientes garantias.

Conseqüentemente, exige a nossa lei fundamental que o candidato à deputação tenha as habilitações necessárias para ser eleitor; ora, para ser eleitor são indispensáveis as seguintes condições:

Primeiramente, que esteja no efetivo exercício de seus direitos políticos. Não estão nesse caso aqueles a quem esse exercício é suspenso por algum dos motivos enumerados no art. 8, e art. 91; nem os menores de 25 anos, salvas as exceções do § 1° do art. 92; nem os filhos-famílias e os demais referidos nos §§ 2°, 3° e 4° do dito art. 92.

Em segundo lugar, é de mister que os candidatos não incorram nas exclusões do art. 94, pois que aliás não podem ser eleitores muito menos deputados.

Além das habilitações de eleitor é demais necessário que tenham a renda líquida anual de 400 mil-réis, que sejam brasileiros natos e que professem a religião do Estado, art. 95. Sem o complexo destas condições, ninguém pode ser representante da nação na Câmara dos Deputados.

59. Analisando-se as razões que inspiram tais exigências, vê-se que elas são conseqüentes e bem fundadas.

Seria uma grave contradição conceder o gozo de um dos maiores direitos políticos àquele que pela lei está privado do gozo de direitos menores, ou que ainda não tem habilitações nem ao menos para o uso destes.

A madureza da idade, que traz o desenvolvimento da inteligência e reflexão, é de impreterível necessidade; os anos inexperientes não são certamente os mais próprios para dirigir os negócios públicos. Entretanto, como a exigência de uma idade avançada privaria a Câmara dos Deputados de muitos talentos já desenvolvidos e enérgicos, com razão marcou-se a de 25 anos; é ao menos em nosso clima a época em que as faculdades intelectuais abrem suas asas e desenvolvem a sua força. A lei diminuiu mesmo o seu rigor em favor dos brasileiros casados e oficiais militares, maiores de 21 anos, bacharéis formados e clérigos de ordens sacras, art. 92, § 1°, pois que em tais circunstâncias já oferecem garantia; ela atendeu também aos filhos-famílias que servem ofícios públicos, § 2°.

A necessidade de uma renda que indique uma certa fortuna, certa propriedade territorial, industrial ou comercial, é semelhantemente indispensável. É mais de uma garantia; é uma base para a independência do caráter e voto do deputado, de seu interesse pela manutenção da ordem pública, da liberdade política e civil, e da poupança do imposto. Se essa renda não é a riqueza, é ao menos o espírito livre das necessidades urgentes, certo amor da reputação, certa cultura intelectual; é a exclusão da classe miserável, mais sujeita a vistas ou esperanças enganadoras e perigosas. A exigência de uma renda mais elevada prejudicaria os talentos de pouca fortuna ao mesmo tempo que qualquer talento um pouco notável terá certamente em nossa terra brasileira facilidade de obter a que é designada.

As condições de nacionalidade por nascimento e da profissão da religião do Estado são fundadas em razões políticas atendíveis. Um estrangeiro naturalizado, que, aliás, pode ser senador, ver-se-ia porventura em maior conflito na Câmara dos Deputados entre a sua pátria atual e a anterior; uma maioria que professasse outra religião pelo menos desejaria a reforma do art. 5 da Constituição.

60. Mediante tais requisitos todo o brasileiro pode ter a honra de tão alta missão, onde quer que esteja, pois que nossa lei não exige, art. 96, que

só possam ser eleitos pelos círculos em que tenham propriedades, estabelecimentos, domicílio ou residência; ela com razão reconheceu que a maior garantia a respeito é a plena liberdade do eleitor, que melhor que ninguém consultará seus interesses e irá procurar os talentos e idéias que lhe agradem, onde estiverem.

Podem não só ser eleitos como reeleitos uma e muitas vezes, pois que nossa lei não proíbe, nem devera proibir, essa recompensa ao mérito, à fidelidade, ao louvável ou corajoso cumprimento do mandato; seria porventura uma injustiça feita assim ao talento e luzes práticas, como ao eleitor e seus direitos.

§ 3°: Do número dos deputados:

61. Na formação da Câmara dos Deputados nossa Constituição não perdeu de vistas as considerações que a razão e a experiência têm consagrado a este respeito.

Uma câmara de número muito limitado dificilmente acumulará todas as luzes e conhecimentos práticos que o variado trabalho da legislação, dos numerosos interesses e diferentes serviços públicos essencialmente demanda; é também de temer que ela seja menos independente, que possa ser dominada ou pela influência do governo, ou do chefe de sua maioria, mais fácil de formar; é finalmente dar ao povo número de mandatários insuficiente para bem representá-lo e poder ser partilhado pela minoria.

Por outro lado, uma câmara numerosa demais deve necessariamente ressentir-se de certa confusão, que substituirá a ordem, calma e moderação nas deliberações. Haverá grande complicação de opiniões, morosidade nos trabalhos, paixões, ciúmes, e ambições em grande escala. Se o regimento não for despótico, as discussões serão intermináveis; a sê-lo, preterirá os talentos que não forem exagerados ou mais exigentes. Demais cumpre não onerar excessivamente os cofres públicos, nem distrair das ciências e trabalhos produtores número de homens úteis superior ao necessário.

62. A principal base da fixação do número dos deputados é, como bem reconhece o nosso art. 97, a população, mas em que relação? As condições da divisão territorial do Estado, sua inteligência, riqueza e ainda outras considerações podem exercer influência a respeito. É necessário que todas as partes do território sejam representadas, que haja certa relação com os recursos e serviços públicos, certa força moral que impressione os Estados estrangeiros. Nossa sábia lei fundamental, podendo combinar desde já, e definitivamente, todas essas conveniências móveis, sobretudo em um grande nascente império, deixou essa importante tarefa à lei regulamentar; esta

marcará algum dia o máximo dessa relação, e no entanto irá atendendo às públicas conveniências.

O número que nossa Câmara de Deputados atualmente tem, e que se vê do nosso almanaque, é de 116, contando com três ultimamente acrescidos.

SEÇÃO 3ª: DO CARÁTER VITALÍCIO, NOMEAÇÃO, ESCOLHA E NÚMERO DOS SENADORES

§ 1º O Senado será composto de membros vitalícios, e será organizado por eleição provincial. Constituição, art. 40.

§ 2º As eleições serão feitas pela mesma maneira que a dos deputados, mas em listas tríplices sobre as quais o imperador escolherá o terço na totalidade da lista. Constituição, art. 43.

Os lugares dos senadores que vagarem serão preenchidos pela mesma forma da primeira eleição pela sua respectiva província. Constituição, art. 44.

Para ser senador requer-se:

1º) Que seja cidadão brasileiro e que esteja no gozo de seus direitos políticos.

2º) Que tenha a idade de 40 anos para cima.

3º) Que seja pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à pátria.

4º) Que tenha de rendimento anual por bens, indústria, comércio ou emprego, a soma de 800 mil-réis. Constituição, art. 45.

§ 3º Cada província dará tantos senadores quantos forem metade de seus respectivos deputados, com a diferença que quando o número dos deputados for ímpar, o número dos senadores será metade do número imediatamente menor, de maneira que a província que houver de dar onze deputados dará cinco senadores. Constituição, art. 41.

A província que tiver um só deputado elegerá todavia o seu senador, não obstante a regra acima estabelecida. Constituição, art. 42.

§ 4º Os príncipes da Casa Imperial são senadores por direito, e terão assento no Senado, logo que chegarem à idade de 25 anos. Constituição, art. 46.

§ 1º Do caráter vitalício do Senado:

63. A sociedade tem dois grandes interesses sempre em ação: o da conservação dos bens que goza, e o do progresso; tem também sempre em movimento os interesses das localidades e o interesse geral.

A Câmara dos Deputados é a representação ativa do progresso, dos interesses locais e móveis; o Senado é o outro órgão, outro ramo essencial do poder Legislativo, que, sem opor-se àquela representação quando suas

vistas forem bem fundadas, deve fora disso ser o representante das idéias conservadoras, e do interesse geral, como predominante.

O deputado deve por isso mesmo ser temporário, amovível, como já demonstramos na seção anterior; o senador deve conseqüentemente ser inamovível, vitalício, pena de não representar o princípio conservador, o predomínio da utilidade ou interesse geral, a estabilidade nacional.

A condição do caráter vitalício do senador é de alta importância para que bem satisfaça a sua missão. Uma vez escolhido está independente do povo e da Coroa. Está independente dos eleitores não só de uma localidade ou província, mas de toda e qualquer parte do Império; ele não tem que esperar ou temer das paixões populares, deve atendê-las só quando úteis e justas. Está independente da Coroa, pois que não é sujeito a nova escolha, nem ela pode dissolver o Senado e nem mesmo aumentar o número dos senadores, embora pudesse desejar.

Está pois, pela natureza e força das coisas, colocado em uma posição intermediária entre o progresso e a conservação, entre os interesses móveis e fixos, entre as aspirações locais e o bem-estar geral, velho, cheio de ilustrações, rico de tradições, de acumulada experiência e prática dos negócios públicos, conhecedor das leis e da necessidade de sua harmonia, animado de paixões moderadas, porque só lhe restam as da honra, pátria e virtudes tranqüilas, ele não penderá para a inovação senão quando verdadeiramente útil. Perfeitamente independente, será guarda, juiz consciencioso entre a liberdade e o poder; se este representa o princípio da ordem quando realmente quer o bem, aquela é quem resguarda os direitos e destinos sociais, e quem também segura o caráter e privilégios do senador, pois que não há Senado livre sem liberdade nacional. Ele não negará pois o seu voto às medidas liberais justas ou úteis, e esse voto robustecerá muito o da Câmara dos Deputados, tornará difícil a denegação da sanção.

Tirai ao Senado o caráter de vitalício, aliás muito renovado pela morte, e vos tirareis a vós mesmos uma de vossas melhores garantias; se não fosse essa diferença das duas câmaras, se fossem em tudo homogêneas, seria inútil a sua divisão; sujeitas às mesmas condições, dariam os mesmos resultados.

§ 2º Das condições da nomeação e escolha dos senadores:

64. Para que um cidadão brasileiro obtenha a alta missão de senador, é necessário que sobre ele se identifique o concurso de duas vontades, a eleição popular e a escolha da Coroa.

A eleição popular é feita à semelhança da dos deputados, com a dife-

rença porém de não ser por círculos[8] e sim geral na província, e de oferecer três candidatos à escolha da Coroa para cada lugar vago do Senado.

Ninguém, porém, pode ser incluído nessa lista tríplice sem que reúna as condições exigidas por nossa lei fundamental, e são elas as seguintes:

1°) Que seja cidadão brasileiro e que esteja no gozo de seus direitos políticos, sobre o que é aplicável e que já observamos no § 2° da seção anterior.

2°) Que seja de idade de 40 anos para mais, idade muito superior à que é exigida para deputado, por isso mesmo que o senador deve ter paixões mais calmas, experiência dos negócios públicos mais acumulada, e ser menos rápido em suas deliberações.

3°) Que reúna o saber, capacidade, virtudes e serviços feitos à pátria, considerações que são recomendadas à consciência dos eleitores e à escolha da Coroa.

4°) Que tenha o rendimento anual de 800 mil-réis, no que a lei tem em vista as mesmas garantias de independência e interesse pela causa pública que já ponderamos no § 2° da antecedente seção, e que sem dúvida devem ser ainda mais reforçadas em relação a um mandato vitalício.

65. Mediante estas condições, qualquer cidadão brasileiro, ainda mesmo naturalizado ou que professe religião diversa da do Estado, pois que a lei o não exclui, pode ser apresentado à Coroa na lista tríplice. É sem dúvida o modo mais liberal de compor um Senado em uma Constituição monárquica.

Certamente o Senado brasileiro não é um corpo aristocrático, não é fundado na riqueza territorial, nos morgados ou privilégios da nobreza hereditária; não é mesmo de simples nomeação da Coroa. É um corpo composto de candidatos da nação, dentre os quais a Coroa faz a escolha. É pois uma câmara de representantes do povo, mais idoso, formada das notabilidades políticas, administrativas, judiciárias, militares, intelectuais e industriais, a quem a Constituição dá a inamovibilidade só em vistas de alto interesse político, em contemplação não de uma época qualquer de paixões sociais, sim do futuro inteiro e grandioso do Brasil. Esse princípio já tem sido um elemento salvador em nossas diversas e variadas lutas.

§ 3° Do número dos senadores e dos que são tais por direito:

66. Em todas as Constituições o número dos deputados é maior do que o dos senadores ou da Câmara correspondente. O trabalho da Câmara dos

[8] O "círculo" era o nome dado aos distritos eleitorais, cada um dos quais, segundo lei de 19 de setembro de 1855, elegia um deputado e um suplente à Assembléia Geral.

Deputados, e suas comissões, em regra é mais ativo, ela tem a iniciativa das medidas mais importantes; e independente disso é justo dar aos povos, às localidades, uma representação mais avultada, e por isso mesmo bem distribuída. Demais, se o número fosse igual, a Câmara dos Deputados perderia parte do seu prestígio em frente de um Senado, nesse caso preponderante por suas relações e posição.

As condições do Senado permitem mesmo que ele seja menos numeroso, não é o representante das localidades; e enfim essa diminuição não é indiferente às despesas públicas.

A Constituição fixou a proporção dos senadores em metade da representação dos deputados, nos termos do art. 41; e não olvidou no art. 42 a exceção que cumpria fazer em favor das províncias que têm um só deputado, para que não deixassem de ter o seu representante no Senado.

67. O art. 46 confere aos príncipes da Casa Imperial o caráter de senadores, independentemente de eleição e escolha, logo que cheguem à idade de 25 anos; é uma disposição política e útil, que de um lado realça a importância do Senado, e de outro identifica esses príncipes com os princípios e hábitos constitucionais; que os coloca na presença da discussão dos direitos e interesses públicos, e que os constitui também guardas e defensores das liberdades brasileiras.

Por isso mesmo é visto que os príncipes da Casa Imperial não podem ser deputados, posição que, como depois observaremos, poderia oferecer graves inconvenientes, já em relação ao país, já em relação ao governo.

Capítulo 2:
Das atribuições da Assembléia Geral

Seção 1ª: Das atribuições da Assembléia Geral, em seu todo, e de sua divisão

§ 1º Das atribuições da Assembléia Geral em seu complexo:

68. A Assembléia Geral não é somente uma parte complexa e essencial do poder Legislativo, ela é também em muitos casos uma representação nacional, uma grande autoridade por si mesma e por si só. Exerce atos que por sua natureza e em virtude da Constituição prevalecem por si mesmos sem que dependam da vontade ou sanção da Coroa. São atos privativos dessa parte da representação nacional, atribuições especiais dela, e sem as quais a ordem social não poderia ser mantida e conservada, como veremos das seções seguintes, e como passamos já a indicar no § 2º.

§ 2º Da divisão das atribuições da Assembléia Geral:

69. As atribuições da Assembléia Geral podem ser consideradas ou classificadas em três relações, que são entre si verdadeiramente distintas.

1º) Como atribuições de uma representação ou poder nacional por si mesmo completo e independente que tem faculdades especiais, exclusivamente suas, atribuições propriamente políticas e conservadoras da ordem social, mormente em circunstâncias graves que não dependem da sanção, e que nem mesmo poderiam ou deveriam ser a ela sujeitas.

2º) Como atribuições da representação nacional que compõem dois ramos do poder Legislativo, e portanto de natureza propriamente legislativa, dependendo por isso mesmo da acessão ou sanção do terceiro ramo desse poder, que é o seu complemento.

3º) Como atribuições do poder político, que é o fiscal, o guarda da Constituição e das leis, e que como tal tem atos a exercer que também independem da sanção.

Passando a detalhar cada uma destas três classes de atribuições, procuraremos guardar, quanto possível, a ordem em que a Constituição as refere ou enumere.

Seção 2ª: Das atribuições da Assembléia Geral, conservadoras da forma do governo e da ordem política

É da atribuição da Assembléia Geral:

§ 1º Tomar juramento ao imperador, ao príncipe imperial, ao regente, ou Regência. Constituição, art. 15, § 1º.

§ 2º Marcar os limites da autoridade do regente, que é eleito nos termos dos arts. 27, 28, 29 do Ato Adicional.[9] Constituição, art. 15, § 2º.

§ 3º Reconhecer o príncipe imperial como sucessor do trono na primeira reunião logo depois do seu nascimento. Constituição, art. 15, § 3º.

§ 4º Nomear tutor ao imperador menor caso seu pai não tenha nomeado em testamento. Constituição, art. 15, § 4º.

§ 5º Resolver as dúvidas que ocorrerem sobre a sucessão da Coroa. Constituição, art. 15, § 5º.

§ 6º Escolher nova dinastia no caso de extinção da imperante. Constituição, art. 15, § 6º.

§ 7º Se o imperador por causa física, ou moral, evidentemente reconhecida pela pluralidade de cada uma das Câmaras da Assembléia, se impossibilitar para governar, em seu lugar governará como regente o príncipe imperial se for maior de 18 anos. Constituição, art. 126.

§ 8º O imperador não poderá sair do Império do Brasil sem o consentimento da Assembléia Geral, e se o fizer, se entenderá que abdicou a Coroa. Constituição, art. 104.

§ 9º O casamento da princesa herdeira presuntiva da Coroa será feito a aprazimento do imperador; não existindo o imperador ao tempo em que se tratar deste consórcio, não poderá ele efetuar-se sem aprovação da Assembléia Geral. Constituição, art. 120.

[9] O Ato Adicional foi uma lei promulgada em 12 de agosto de 1834 que fez adições e alterações à Constituição de 1824. Entre outras determinações, suspendeu o exercício do poder Moderador durante a Regência, suprimiu o Conselho de Estado e criou Assembléias Provinciais com maiores poderes em substituição aos antigos Conselhos Gerais.

§ 10º Se os tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de território do Império, ou de possessões a que o Império tenha direito, não serão ratificados sem ter sido aprovados pela Assembléia Geral. Constituição, art. 102, § 8º.

§ 1º Do recebimento do juramento do imperador, príncipe imperial, regente ou Regência:

70. O imperador antes de ser aclamado, como prescreve o art. 103 da Constituição, prestará nas mãos do presidente do Senado, reunidas as duas Câmaras, o seguinte juramento: "Juro manter a religião católica apostólica romana, a integridade e indivisibilidade do Império, observar e fazer observar a Constituição política da nação brasileira, e mais leis do Império, e prover ao bem geral do Brasil quanto em mim couber".

O juramento que acabamos de transcrever é, e deve ser, inseparável de tão alto poder, da mais elevada delegação nacional, da sua majestade. A Assembléia Geral, representando pois a nação recebe a consagração do pacto, da promessa solene e religiosa, que, o imperante ante Deus e os homens faz de cumprir tão grandes deveres.

É uma renovação do pacto social, uma garantia recíproca sancionada pela invocação do testemunho da Divindade, uma condição sem a qual não haveria direitos, nem obrigações entre a nação e o trono, pois que seu implemento deve preceder à aclamação; é ao mesmo tempo uma augusta identificação do monarca com o seu povo.

É a velha e enérgica expressão inglesa: "*La loi est la plus haute inheritance, que le roi ad; car par la loi il elle même, et tous ses sujets sont rulées; et si la loi me fuit, nui roi, et nui inheritance sera*". É um vínculo de lei, de honra e consciência.

O príncipe imperial, completando 14 anos de idade, presta nas mãos do presidente do Senado reunidas as duas Câmaras, o juramento "de manter religião católica apostólica romana, observar a Constituição política da nação brasileira, e ser obediente às leis e ao imperador". É a sua primeira estipulação para com a nação e para com o augusto chefe dela.

Tanto o regente como a Regência prestam o juramento do artigo 103, acrescentando a cláusula de fidelidade ao imperador, e de lhe entregar o governo logo que ele chegue à maioridade, ou que cesse o seu impedimento, art. 126. A Constituição belga, artigo 79, diz: "A datar da morte do rei, e até a prestação do juramento de seu sucessor ao trono, ou do regente, os poderes constitucionais de rei são exercidos em nome do povo belga, pelos ministros reunidos em conselho, e debaixo de sua responsabilidade".

§ 2º Da limitação da autoridade do regente:

71. O § 2º do art. 15 da Constituição atribuía à Assembléia Geral: 1º) o direito de eleger a Regência ou regente, art. 123; e 2º) de marcar os limites de sua autoridade.

A primeira atribuição foi suprimida pelos arts. 27, 28 e 29 do Ato Adicional, que a transferiu aos eleitores das províncias do Império.

Na conformidade de tais artigos do Ato Adicional, a eleição é feita em um mesmo dia em todo o Império pelos eleitores da respectiva legislatura, que votam por escrutínio secreto dois cidadãos, dos quais um não será nascido na província a que pertencerem os colégios, e nem um deles será cidadão naturalizado. O presidente do Senado, reunidas ambas as Câmaras, é quem preside à apuração final; havendo empate é a sorte quem decide. Enquanto o regente não toma posse, e na sua falta, ou impedimento, governa o ministro de Estado do Império, e na falta, ou impedimento deste, o da justiça. Ato Adicional, art. 30.

O Ato Adicional, reformando a disposição da Constituição, entendeu ser mais conveniente confiar, como que imediatamente à nação, por meio de seus eleitores, essa importante nomeação; assim consulta mais de perto o voto de todas as localidades, e dificulta o triunfo de qualquer influência que não seja sustentada pela afeição nacional.

72. A segunda atribuição de marcar os limites da autoridade do regente continua a subsistir. Ela já foi outrora exercida nos termos da lei de 14 de junho de 1831 em relação à Regência, que então governava.

A Regência ou regente não é o monarca, é a delegação temporária das funções imperiais, ou da Coroa, enquanto o monarca é menor, ou está impossibilitado de exercê-las por si mesmo; é o representante deste nos termos das condições constitucionais do Estado. Ora, as circunstâncias políticas podem aconselhar um ou outro limite à sua autoridade, até mesmo para com mais facilidades reformarem-se abusos por ventura introduzidos na administração; e o direito de constituir as condições da Regência sem dúvida pertence à nação e à sua lei fundamental.

Por outra face cumpre observar que uma regência jamais tem o prestígio do monarca, prestígio necessário, e que não convém enfraquecê-la jamais tanto, que não possa cumprir sua alta missão, e entregar o governo do país ao novo imperante em estado seguro e próspero.

É atribuição cuja aplicação só em tal época, só em face do estado social, pode ser bem ponderada e desempenhada; é por isso mesmo que a Constituição deixou-a à sabedoria da Assembléia Geral.

§ 3º Do reconhecimento do príncipe imperial:

73. O reconhecimento do príncipe imperial, como sucessor do trono, na primeira reunião da Assembléia Geral logo depois do seu nascimento, é um ato de alta importância e previsão nacional.

É uma nova confirmação do voto fundamental do país dado à monarquia hereditária, à sua perpetuidade. É o reconhecimento individual autêntico e solene do sucessor da Coroa, que remove toda e qualquer dúvida, como tanto importa à nação.

A lei de 26 de agosto de 1826 determina a maneira pública por que este ato é celebrado no paço do Senado pela Assembléia Geral, e como dele deve dar-se conhecimento às províncias, para perpetuar sua memória em todo o Império; e confiar ao amor nacional o seu futuro monarca, novo segurador da estabilidade do trono e destinos do Estado.

§ 4º Da tutoria do imperador menor:

74. É tutor do imperador menor a pessoa que seu augusto pai nomeia em seu testamento; na falta deste é a imperatriz-mãe, enquanto não tornar a casar; faltando esta é que a Assembléia Geral exerce tal nomeação, que nunca deve recair naquele a quem possa tocar a sucessão na sua falta [Constituição, art. 130]; pois que cumpre prevenir todos os perigos possíveis.

Quando o augusto pai do imperador menor exerce o inauferível direito de nomear tutor a seu augusto filho, ou existe a imperatriz-mãe nas circunstâncias previstas, estão resguardados os direitos assim do imperador menor como da nação, a quem ele pertence como seu monarca. Fora disso, tem a Assembléia Geral não só o direito, mas o dever de verificar tão importante nomeação. A tutela imperial é o alto cargo, a vigilância que guarda a pessoa do monarca menor, atribuição que não pode pertencer à Regência por diferentes motivos; ela tem demais a obrigação de zelar dos seus interesses privados, de atender à administração da Casa Imperial e de exercer inspeção sobre os mestres do imperador, cuja instrução e educação é da mais transcendente importância.

A lei de 12 de agosto de 1831 designou as funções e obrigações do tutor do imperador, cargo que é equiparado em honras e ordenado às de ministro e secretário de Estado.

§ 5º Da resolução de dúvidas sobre a sucessão da Coroa:

75. A ordem da sucessão ao trono deve ser fixada por um modo previdente e claro; deve a lei fundamental prevenir, quanto for possível, toda a dúvida e incerteza sobre tão grave assunto. A sabedoria humana porém é

imperfeita, e não obstante seus esforços podem ocorrer hipóteses que não tenham sido evidentemente resolvidas de antemão.

De outro lado, qualquer questão, ou dúvida a tal respeito é sempre perigosa, e poderia ser fatal se a solução fosse deixada à luta dos pretendentes, ao êxito da guerra civil ou das armas.

Era pois indispensável que a soberania nacional, que é o juiz competente, delegasse o direito de legítima e terminantemente decidir logo uma questão de tal ordem, questão que afeta profundamente a segurança do Estado. Esse direito foi por ela cometido à sabedoria da Assembléia Geral Legislativa, às duas Câmaras dos seus representantes. É esse o alto tribunal a quem uma tal dúvida é submetida em todos os países constitucionais. A solução por ele decretada deve impor silêncio.

§ 6º Do caso de extinção da dinastia imperante e escolha de nova:

76. Extintas as linhas dos descendentes legítimos e sucessíveis do senhor d. Pedro I, ainda em vida do último descendente e durante o seu império, escolherá a Assembléia Geral nova dinastia, [Constituição, art. 118]; tendo a iniciativa a Câmara dos Deputados, art. 36, § 3º, como a representação mais imediata do povo.

Na hipótese prevista, que a Providência não permita que jamais se realize, reverte à nação a delegação que ela fizera do poder imperial, dá-se a devolução de tão grande depósito para as mãos dos depositantes. Então a nação, que não pode reunir-se em massa e logo, como exige a necessidade do Estado, é representada pela Assembléia Geral que escolhe uma nova dinastia, proclama essa grande adoção racional e verifica o transporte da soberania delegada.

É um assunto de tanta magnitude que devera sem dúvida ser previsto, eventualidade em que se dissolve *ipso jure*[10] o laço que prendia a nação e a sua dinastia imperial, que conservava o direito ao trono incontestável e com ele a segurança do Estado.

No dever de providenciar sobre sua sorte, não querendo alterar sua forma de governo e sim conservá-la, não podendo esta continuar por falta de *hoeres natus*, torna-se indispensável essa grande adoção nacional, o *hoeres factus*.

Esta atribuição extraordinária necessariamente deveria, como já dissemos, ser depositada em mãos de alguém; ela não poderia ser cometida a ne-

[10] De acordo com a lei, de direito.

nhuma outra representação que não fosse a Assembléia Geral. Só ela é quem poderá ver todas as conveniências, todas as combinações, e afinal preferir a escolha que melhor segure os grandes interesses nacionais. Em todas as monarquias constitucionais os fatos extraordinários, que estão fora do curso regular das leis, e os remédios a aplicar, são subordinados ao seu Parlamento.

O art. 118 da Constituição manda com razão que tão alta escolha se faça ainda em vida e durante o império do último descendente da dinastia anterior; é mais uma condição de ordem e segurança que se destina a livrar o Estado dos perigos que podem ocorrer em tão solene conjuntura; além do que, não convém que a sucessão ao trono fique interrompida por tempo algum.

O art. 119 declara que nenhum estrangeiro poderá suceder na Coroa do Império do Brasil, e, conseqüentemente, ser escolhido. Além de que o amor da pátria é uma das maiores garantias que o imperante pode oferecer à nação; uma tal sucessão teria outros inconvenientes que sem dúvida cumpre evitar; poderia acumular-se à sucessão de um outro trono e ser muito prejudicial ao Brasil.

§ 7º Da impossibilidade física ou moral do imperante:

77. A Constituição em sua sabedoria procurou prevenir todas as circunstâncias que podem colocar, e que algumas vezes já tem posto em perigo os Estados. Na hipótese deste parágrafo, que a Providência removerá sempre do Brasil, o governo do Estado não poderia certamente ser interrompido, nem continuar com uma direção anormal ou impossível. Desde que o imperante estivesse em tal sofrimento ver-se-ia impedido de governar; suas prerrogativas imperiais sem dúvida não se extinguirão, mas o exercício do poder necessariamente deveria passar a seu sucessor nos termos prescritos, mesmo para que ninguém abusasse do augusto nome do monarca.

Entretanto, para que possa julgar-se existente tão fatal impossibilidade, é essencial que ela seja evidentemente reconhecida pela pluralidade de cada uma das Câmaras. Constituição art. 126.

§ 8º Do consentimento para o imperador sair fora do Império:

78. Com razão faz o art. 104 da Constituição dependente do consentimento da Assembléia Geral a saída do imperante para fora do Império. Sua presença e residência dentro deste é não somente de alta necessidade para a administração, é também uma garantia de ordem, de segurança, de recursos nacionais; ele é inseparável da nação, e não é admissível que a dirija e governe de fora do Estado, ou que deixe de governá-la. Por isso, a saída do

imperante para fora do Império sem inteligência, sem acordo com a Assembléia Geral e contra este preceito constitucional, tão positivo e fundado, atesta a sua separação formal da nação e de sua lei fundamental, e estabelece positivamente a sua renúncia ao trono, a sua abdicação.

§ 9º Da aprovação para o consórcio da princesa herdeira presuntiva da Coroa:

79. O consórcio da princesa herdeira presuntiva da Coroa é de suma importância para a nação; seu augusto esposo deve vir identificar-se e por suas relações influir sobre os destinos dela; é o que prevê e contempla a Constituição em seu art. 120.

Vivendo o imperador, a nação com razão confia em sua sabedoria e aprazimento ou aprovação; todas as considerações naturais e políticas dão-lhe inteira garantia a respeito.

Não existindo porém ele, tem a nação a necessidade e o direito de, por meio de seus representantes, examinar e expressar quais sejam as melhores condições e conveniências para a felicidade da augusta princesa, de seu trono e do Império, isto é, de significar sua aprovação ou pedir ulterior reconsideração.

As relações do Estado, suas instituições, suas necessidades e porvir não podem ser então olvidadas, nem a sucessora do trono quereria que fossem. Ela é por todos os títulos perfeitamente identificada com a nação.

§ 10º Da aprovação ou rejeição dos tratados que envolvem cessão ou troca de território ou possessões do Império:

80. Embora a atribuição de celebrar tratados pertença ao poder Executivo, nos termos do art. 102, § 8º, da Constituição; embora na presença de uma guerra e urgência das circunstâncias, que não podem todas ser previstas e que podem recusar delongas, seja porventura irremediável a cessão ou troca de alguma parte do território ou possessões do Império, é manifesto que quando tal estipulação é contratada em tempo de paz, nenhuma razão pode prevalecer para que a ratificação dispense a aprovação prévia e bem refletida da Assembléia Geral, ou a sua denegação. É uma sábia disposição constitucional que jamais deverá ser preterida.

Ainda quando a cessão ou troca não tenha materialmente grande importância, tem sempre moralmente muita. Pode importar a separação de brasileiros de sua pátria por efeito da separação ou cessão do território em que residem, interessar a segurança do Estado, alterando suas linhas de fronteira ou de navegação, ou enfim afetando outras conveniências relacionadas com

interesses graves. Envolve modificação da jurisdição territorial, e em todo o caso um grande princípio, o da integridade do território nacional. É pois um ato em que o país deve ser previamente ouvido por meio de seus representantes ou Assembléia Geral.

Nós teremos de ocupar-nos novamente deste assunto quando tratarmos da respectiva atribuição do poder Executivo.

SEÇÃO 3ª: DAS ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS DA ASSEMBLÉIA GERAL

§ 1º a 3º É da atribuição da Assembléia Geral fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las. Constituição, art. 15, § 8º; e Ato Adicional, art. 25.

§ 4º Fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta. Constituição, art. 15, § 10º, e art. 171 e 172.

§ 5º Fixar anualmente sobre informação do governo as forças de mar e terra, ordinárias e extraordinárias. Constituição, art. 15, § 11º.

§ 6º Conceder ou negar a entrada de forças estrangeiras de terra e mar dentro do Império ou dos portos dele. Constituição, art. 15, § 12º.

§ 7º Autorizar o governo para contrair empréstimos. Constituição, art. 15, § 13º.

§ 8º Estabelecer meios convenientes para o pagamento da dívida pública. Constituição, art. 15, § 14º.

§ 9º Regular a administração dos bens nacionais e decretar a sua alienação. Constituição, art. 15, § 15º.

§ 10º Criar ou suprimir empregos públicos e estabelecer-lhes ordenados. Constituição, art. 15, § 16º.

§ 11º Determinar o peso, valor, inscrição, tipo e denominação das moedas, assim como o padrão dos pesos e medidas. Constituição, art. 15, § 17º.

§ 12º O presidente da província enviará à Assembléia Geral e ao governo cópias autênticas de todos os atos legislativos provinciais que tiverem sido promulgados, a fim de se examinar se ofendem a Constituição, os impostos gerais, os direitos de outras províncias ou os tratados, casos únicos em que o poder Legislativo geral os poderá revogar. Ato Adicional, art. 20.

§ 13º Compete mais à Assembléia Geral assinar dotação ao imperador e à imperatriz, Constituição, art. 107; *alimentos ao príncipe imperial,* art. 109; *dotes aos príncipes e princesas,* arts. 112 e 113; *decretar a reforma da Constituição,* arts. 174, 176 e 177; *e a suspensão das formalidades que garantem a liberdade individual,* art. 179, § 35º.

§ 1º Da atribuição de decretar ou fazer a lei:

81. O art. 15, § 8º, da Constituição resume todas as atribuições legislativas da Assembléia Geral nas suas expressões *fazer as leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las.* Os parágrafos seguintes, de que depois nos ocupamos, não fazem mais do que aplicar essa mesma atribuição geral a alguns assuntos que, por sua importância e condições especiais, atraem uma atenção particular da lei fundamental.

Por maior clareza trataremos neste parágrafo da confecção da lei, e nos seguintes de sua interpretação, suspensão ou revogação.

Já em nº 51 dissemos que salvas as condições constitucionais do Estado, que são o próprio título do poder Legislativo e que por isso mesmo ele não pode infringir, e salvos os princípios da moral e justiça eterna, esse poder quanto a tudo o mais é a inteligência e onipotência social, a mais alta expressão e força da soberania nacional.

Fazer a lei é prescrever as normas, os preceitos que devem reger os homens e as coisas, as autoridades e a sociedade em todas as suas relações; é exercer a alta faculdade de regular todas as forças sociais, seu desenvolvimento, os destinos públicos, de fazer a prosperidade ou a desgraça do país, pois que a sorte do Estado depende mais que muito de sua legislação.

Tudo que é criar princípios, regras ou disposições gerais, dar, tirar ou modificar direitos ou obrigações, impor deveres, proibições, privilégios ou limitações às faculdades do homem ou do cidadão, estabelecer multas ou penas civis ou criminais, é não só da alçada da lei, mas de seu domínio exclusivo, que não tolera que outrem senão ela tenha esta grande autoridade, porque ela e só ela é a competente e privativa expressão da vontade e soberania nacional. [Constituição, art. 179, § 1º]

Esta imensa faculdade é pois justamente a que pertence à Assembléia Geral, salva a dependência da sanção, que é o seu complemento necessário e valiosa garantia.

82. É fácil de compreender que a lei nunca deve ser feita senão por e para a utilidade social, [Constituição, art. 179, § 2º]; que seu pensamento e fim não é de restringir as liberdades, sim de protegê-las; de dar estabilidade aos direitos e não de comprimi-los ou sacrificá-los; de fazer o governo amado e por isso mesmo permanente e forte, e não mal visto, precário e fraco.

A sabedoria do legislador precisa quando faz a lei ver tudo, não olvidar uma só relação importante da sociedade que possa ser afetada.

Em relação às leis políticas, administrativas ou regulamentares é essencial que seus preceitos não só sejam fiéis aos princípios constitucionais, mas

inspirados sempre pela índole destes, apropriados às bases fundamentais da sociedade. Elas devem conservar os poderes políticos em suas órbitas e desenvolver o seu exercício e atividade no sentido dos interesses e direitos protetores da sociedade e dos cidadãos.

Firmada a liberdade política e administrativa é de mister não olvidar que a liberdade civil é o maior dos fins sociais, e que não convém que o abuso administrativo possa prejudicá-lo.

Em nosso título preliminar já observamos que as leis civis e comerciais têm caracteres especiais que devem merecer uma atenção muito particular do legislador. Devem ser claras para que toda a sociedade possa compreendê-las bem, completas para que nada fique ao arbítrio, estáveis, permanentes para que os direitos e as fortunas não vacilem, e para que se estranhem nos hábitos e moral do povo.

O Código Civil francês é sem dúvida um grande título de glória para o gênio de Napoleão I e sábios que o coadjuvaram; ele tem atravessado e atravessará as revoluções; imitado, cercado de homenagens, entranhado nos costumes, conhecido, comentado; depurado de dúvidas, é como que um grandioso templo em que estão abrigados e seguros os direitos civis dos franceses; ele é e será um título de veneração e de saudade para com o homem que via tudo, queria tudo e podia tudo.

§ 2º Da atribuição de interpretar as leis:

83. O assunto da interpretação das leis é muito valioso, é uma questão fundamental que joga com importantes matérias do Direito Público, com a divisão e independência dos poderes, e que por isso mesmo demanda idéias bem assentadas e exatas. Julgamos pois conveniente examinar o que seja a interpretação em geral, a quem competia interpretar a lei por via de autoridade, e quais sejam os efeitos dessa interpretação; o que seja a interpretação por via de doutrina, a quem ela pertença, e finalmente quais os abusos que se pretendem introduzir em nosso país sobre tão grave matéria.

84. A interpretação considerada em geral, é a declaração, a explicação do sentido da lei, ou seja por via de autoridade, ou de doutrina judicial, ou doutrina comum, isto é, opinião dos sábios ou jurisconsultos.

Há pois duas, e só duas, espécies de interpretação, por via de autoridade ou por via de doutrina, e elas são tão distintas em sua importância, força e efeitos, que não podem jamais ser confundidas.

85. Interpretar a lei por via de autoridade ou via legislativa, por medida geral, abstrata ou autêntica, termos que são equivalentes, é determinar legítima e competentemente qual o verdadeiro sentido ou disposição que a

lei encerra, e que deve ser observado sem mais dúvida ou hesitação, é em suma estabelecer o direito.

Esta interpretação pertence essencial e exclusivamente ao poder Legislativo, não só pela determinação expressa e categórica do artigo constitucional que desenvolvemos e do Ato Adicional, art. 25, como pela natureza de nosso governo, divisão e limites dos poderes políticos. Sem dúvida que quando isso não fosse mais que expresso, ainda assim mesmo resultaria dos princípios constitucionais como uma conseqüência e necessidade indeclinável.

Só o poder que faz a lei é o único competente para declarar por via de autoridade ou por disposição geral obrigatória o pensamento, o preceito dela. Só ele e exclusivamente ele é quem tem o direito de interpretar o seu próprio ato, suas próprias vistas, sua vontade e seus fins. Nenhum outro poder tem o direito de interpretar por igual modo, já porque nenhuma lei lhe deu essa faculdade, já porque seria absurda a que lhe desse.

Primeiramente, é visível que nenhum outro poder é o depositário real da vontade e inteligência do legislador. Pela necessidade de aplicar a lei deve o executor ou juiz, e por estudo pode o jurisconsulto formar sua opinião a respeito da inteligência dela, mas querer que essa opinião seja infalível e obrigatória, que seja regra geral, seria dizer que possuía a faculdade de adivinhar qual a vontade e o pensamento do legislador, que não podia errar, que era o possuidor dessa mesma inteligência e vontade; e isso seria certamente irrisório.

Depois disso é também óbvio que o poder a quem fosse dada ou usurpasse uma tal faculdade predominaria desde logo sobre o legislador, inutilizaria ou alteraria como quisesse as atribuições deste ou disposições da lei, e seria o verdadeiro legislador. Basta refletir por um pouco para reconhecer esta verdade, e ver que interpretar a lei por disposição obrigatória, ou por via de autoridade, é não só fazer a lei, mas é ainda mais que isso, porque é predominar sobre ela.

Com efeito, a interpretação por via de autoridade, que tem força obrigatória, em que é distinta da lei? Em que difere da disposição que modifica ou reforma esta? Em nada certamente, porque interpretar por esse modo é legislar, é estabelecer a norma reguladora que deve ser obedecida.

Não é só fazer a lei, é mais que isso, é dispor dela e da vontade e força moral do legislador, é inutilizá-lo. É evidente que tal interpretação obrigatória substitui uma vontade ou preceito claro, preciso, terminante, à vontade e norma legislativa, que inculcou como duvidosa, desconhecida, incerta, sem força ou não compreendida. Ora desde então é manifesto que a vontade do intérprete é quem domina, passa a ser a verdadeira lei, e o ato do le-

gislador, a norma da soberania nacional deixa de ter valor algum, serve apenas de pretexto para o predomínio de um outro poder. É mais do que fazer a lei, pois que é a faculdade de modificar, alterar, restringir, contrariar, enfim inutilizar a lei existente, e se quiser até burlar do legislador e de sua vontade, tornada impotente e irrisória. Tal pretensão não é só igual, é maior que a de ser legislador; a declaração obrigatória não só é lei, mas anula qualquer outra lei que não seja ela.

Só tem pois o direito de interpretar a lei por via de autoridade, por disposição geral obrigatória, de por esse modo resolver ou decidir as dúvidas, de expressar o próprio pensamento legislativo e a maneira porque quer e manda que ele seja observado, em suma, de constituir regras de direito, aquele que faz a lei. É uma dependência, complemento ou parte essencial do poder Legislativo. A interpretação obrigatória deve ser iniciada, discutida, votada e sujeita à sanção segundo os trâmites constitucionais, como lei que é, e ato da soberania nacional.

O poder Executivo ou Judicial são perfeita e completamente incompetentes para proceder a este respeito por via de autoridade, por isso mesmo que eles não têm a autoridade legislativa, que não são depositários nem da vontade e inteligência do legislador, nem do seu poder, enfim por isso que não são senão súditos da lei, que não podem dispor dela e que são apenas seus executores ou aplicadores. Tudo o mais é um sofisma grosseiro, que só serve para tirar crédito à administração e advertir os povos do desejo de invadir as atribuições do poder Legislador.

Nos governos absolutos, em que a Coroa reúne em si todos os poderes, em que ela é por isso mesmo a legisladora, acumula certamente o direito de interpretar a lei por via ou decisão obrigatória, de assim resolver as dúvidas ou obscuridades que ela pode apresentar. Ainda então os ministros não têm essa faculdade, pois que seria usurpá-la à Coroa, não podem exercê-la por avisos ou portarias, ela só se manifesta por diplomas do monarca; esta era a doutrina das nossas Ordenações do liv. 2, tít. 41, e a opinião geral dos jurisconsultos, nem podia ser outra.

Quanto aos governos constitucionais, em que os poderes são divididos, não há um só exemplo de que a autoridade executiva pretenda semelhante faculdade, a não ser o nosso ministério; seria mesmo uma contradição flagrante com todos os princípios constitucionais, seria o reconhecimento de dois legisladores soberanos e muitas vezes opostos.

Esta matéria já foi tão bem discutida e demonstrada em França, que nada deixou a desejar; nós faremos uma breve história da questão, pois que ela por si mesma esclarecerá perfeitamente o assunto e deverá servir-nos de

farol luminoso para defender nosso regime constitucional e as liberdades brasileiras.

A Constituição de 22 de *frimaire*, ano 8,[11] dispunha no art. 52 "que o Conselho de Estado, que era parte integrante do poder Legislativo, sob a direção dos cônsules, seria encarregado de redigir os projetos de lei e regulamentos da administração pública; e *de resolver as dificuldades* que pudessem ocorrer *em matéria administrativa*".

Abusando do sentido deste artigo, que não dava ao governo consular senão a interpretação em matéria de justiça administrativa, ou de administração contenciosa, o regulamento do Conselho de Estado de 5 de *nivose*, ano 8,[12] art. 11, acrescentou-lhe a atribuição de desenvolver o sentido das leis em matéria de conflitos e assuntos contenciosos da administração, e isso por um modo vago para poder ser distendido.

Verificada esta primeira usurpação, deviam sem dúvida, verificarem-se as suas conseqüências. Assim, e aproveitando-se da lacuna da lei de 27 *ventose*, ano 8,[13] art. 18, sobre a Corte de Cassação,[14] que não previra o caso, de que um terceiro tribunal discordasse da opinião daquela Corte e da necessidade de um expediente para resolver a conseqüente questão, que não deveria ficar indecisa, obteve o governo do corpo legislativo a lei de 16 de setembro de 1807. Declarou esta que "havia lugar à interpretação da lei, desde que a Corte de Cassação anulasse uma segunda sentença proferida em última alçada entre as mesmas partes, quando impugnada pelos mesmos meios; e que essa interpretação seria neste caso dada em forma de regulamento de administração pública".

---

[11] Referência à Constituição francesa elaborada em dezembro de 1799, durante a vigência do Consulado provisório chefiado por Napoleão Bonaparte.

[12] Segundo o calendário republicano francês, instituído pela Convenção Nacional Francesa em outubro de 1793, o mês de *nivose* corresponde, aproximadamente, ao período de 21 de dezembro a 19 de janeiro. O ano 8 estendeu-se de 22 de setembro 1799 a 21 de setembro de 1800.

[13] O mês de *ventose* corresponde, aproximadamente, ao período de 19 de fevereiro a 20 de março. O ano 8 estendeu-se de 22 de setembro de 1799 a 21 de setembro de 1800.

[14] A Corte de Cassação é o supremo tribunal do Judiciário francês, cassa as decisões de última instância quando estas violam a lei, promovendo novo julgamento na mesma alçada em que se deu a sentença anulada.

gislador, a norma da soberania nacional deixa de ter valor algum, serve apenas de pretexto para o predomínio de um outro poder. É mais do que fazer a lei, pois que é a faculdade de modificar, alterar, restringir, contrariar, enfim inutilizar a lei existente, e se quiser até burlar do legislador e de sua vontade, tornada impotente e irrisória. Tal pretensão não é só igual, é maior que a de ser legislador; a declaração obrigatória não só é lei, mas anula qualquer outra lei que não seja ela.

Só tem pois o direito de interpretar a lei por via de autoridade, por disposição geral obrigatória, de por esse modo resolver ou decidir as dúvidas, de expressar o próprio pensamento legislativo e a maneira porque quer e manda que ele seja observado, em suma, de constituir regras de direito, aquele que faz a lei. É uma dependência, complemento ou parte essencial do poder Legislativo. A interpretação obrigatória deve ser iniciada, discutida, votada e sujeita à sanção segundo os trâmites constitucionais, como lei que é, e ato da soberania nacional.

O poder Executivo ou Judicial são perfeita e completamente incompetentes para proceder a este respeito por via de autoridade, por isso mesmo que eles não têm a autoridade legislativa, que não são depositários nem da vontade e inteligência do legislador, nem do seu poder, enfim por isso que não são senão súditos da lei, que não podem dispor dela e que são apenas seus executores ou aplicadores. Tudo o mais é um sofisma grosseiro, que só serve para tirar crédito à administração e advertir os povos do desejo de invadir as atribuições do poder Legislador.

Nos governos absolutos, em que a Coroa reúne em si todos os poderes, em que ela é por isso mesmo a legisladora, acumula certamente o direito de interpretar a lei por via ou decisão obrigatória, de assim resolver as dúvidas ou obscuridades que ela pode apresentar. Ainda então os ministros não têm essa faculdade, pois que seria usurpá-la à Coroa, não podem exercê-la por avisos ou portarias, ela só se manifesta por diplomas do monarca; esta era a doutrina das nossas Ordenações do liv. 2, tít. 41, e a opinião geral dos jurisconsultos, nem podia ser outra.

Quanto aos governos constitucionais, em que os poderes são divididos, não há um só exemplo de que a autoridade executiva pretenda semelhante faculdade, a não ser o nosso ministério; seria mesmo uma contradição flagrante com todos os princípios constitucionais, seria o reconhecimento de dois legisladores soberanos e muitas vezes opostos.

Esta matéria já foi tão bem discutida e demonstrada em França, que nada deixou a desejar; nós faremos uma breve história da questão, pois que ela por si mesma esclarecerá perfeitamente o assunto e deverá servir-nos de

farol luminoso para defender nosso regime constitucional e as liberdades brasileiras.

A Constituição de 22 de *frimaire*, ano 8,[11] dispunha no art. 52 "que o Conselho de Estado, que era parte integrante do poder Legislativo, sob a direção dos cônsules, seria encarregado de redigir os projetos de lei e regulamentos da administração pública; e *de resolver as dificuldades* que pudessem ocorrer *em matéria administrativa*".

Abusando do sentido deste artigo, que não dava ao governo consular senão a interpretação em matéria de justiça administrativa, ou de administração contenciosa, o regulamento do Conselho de Estado de 5 de *nivose*, ano 8,[12] art. 11, acrescentou-lhe a atribuição de desenvolver o sentido das leis em matéria de conflitos e assuntos contenciosos da administração, e isso por um modo vago para poder ser distendido.

Verificada esta primeira usurpação, deviam sem dúvida, verificarem-se as suas conseqüências. Assim, e aproveitando-se da lacuna da lei de 27 *ventose*, ano 8,[13] art. 18, sobre a Corte de Cassação,[14] que não previra o caso, de que um terceiro tribunal discordasse da opinião daquela Corte e da necessidade de um expediente para resolver a conseqüente questão, que não deveria ficar indecisa, obteve o governo do corpo legislativo a lei de 16 de setembro de 1807. Declarou esta que "havia lugar à interpretação da lei, desde que a Corte de Cassação anulasse uma segunda sentença proferida em última alçada entre as mesmas partes, quando impugnada pelos mesmos meios; e que essa interpretação seria neste caso dada em forma de regulamento de administração pública".

---

[11] Referência à Constituição francesa elaborada em dezembro de 1799, durante a vigência do Consulado provisório chefiado por Napoleão Bonaparte.

[12] Segundo o calendário republicano francês, instituído pela Convenção Nacional Francesa em outubro de 1793, o mês de *nivose* corresponde, aproximadamente, ao período de 21 de dezembro a 19 de janeiro. O ano 8 estendeu-se de 22 de setembro 1799 a 21 de setembro de 1800.

[13] O mês de *ventose* corresponde, aproximadamente, ao período de 19 de fevereiro a 20 de março. O ano 8 estendeu-se de 22 de setembro de 1799 a 21 de setembro de 1800.

[14] A Corte de Cassação é o supremo tribunal do Judiciário francês, cassa as decisões de última instância quando estas violam a lei, promovendo novo julgamento na mesma alçada em que se deu a sentença anulada.

Assim se estabeleceu sob o governo consular e imperial[15] essa nova espécie de interpretação, que ainda assim não lhe conferia o direito de interpretar as leis em geral, direito que nunca ele teve e só sim na hipótese prevista e para o caso dela, sem formular regra ulterior.

Apesar dessa limitação, era sem dúvida um direito que não devia ser conferido ao governo e Conselho de Estado, embora este fosse parte integrante do poder Legislativo. A ser a decisão geral deveria pertencer ao legislador e não a uma parte só dele, a ser casual e só para a hipótese, deveria competir à própria Corte de Cassação. Não admira porém, como bem pondera Cormenin,[16] que se fosse operando tão grande concentração de poderes sob a Coroa Imperial, porquanto "já então havia dois legisladores, o de direito, cujos poderes desprezados, ou antes escravizados, iam dormindo no seio de uma Constituição morta e o poderoso legislador de fato, de quem o Conselho de Estado era a alma e que valia tudo". Era conseqüente pois que em tais circunstâncias o governo, se quisesse, não só explicasse as ambigüidades da lei, suprisse suas lacunas, como mesmo fizesse a lei, pois que em fundo e realidade ele era o efetivo legislador, e poderia até dizer francamente ao corpo legislativo, que só existia por formalidade, que queria por si só legislar.

Essa usurpação, posto que consentida, todavia desgostou muito aos tribunais e a todos os homens inteligentes, pois que importava uma quebra na segurança dos direitos sociais que punha à mercê do governo, e foi por isso que se tratou de nulificá-la desde que teve lugar a Restauração.

Luís XVIII prometeu restituir essa interpretação ao respectivo poder, e com efeito passou logo em ambas as Câmaras o projeto de lei de 21 de setembro de 1814, verificando essa restituição. Sobreveio o Império dos Cem Dias, e o próprio Napoleão, no seu Ato Adicional de 1815, art. 58, não se olvidou de confirmá-la e ceder dessa usurpação.[17]

[15] Período em que Napoleão Bonaparte permaneceu à frente do governo francês, como primeiro cônsul a partir de 1799 e como imperador entre 1804 e 1815.

[16] Louis-Marie de Lahaye, visconde de Cormenin (1788-1868), escritor, político e jurisconsulto francês. Louis-Marie de Lahaye, visconde de Cormenin (1788-1868), escritor, político e jurisconsulto francês.

[17] Referência ao período da restauração da dinastia Bourbon na monarquia francesa, que se estendeu de 1815 a 1830, depois da deposição de Napoleão Bonaparte pelo Senado. Luís XVIII foi chamado para ocupar o trono francês, Napoleão reassumiu o poder durante os Cem Dias (entre março e junho de 1815), sendo derrotado definitivamente na Batalha de Waterloo, em 18 de junho de 1815.

Os cem dias derramaram terríveis calamidades sobre a França, fizeram o seu governo menos liberal, mas apesar disso, mediante a oposição dos tribunais às ordenanças de interpretação e os esforços das Câmaras Legislativas que ficaram sem a iniciativa, o governo teve de ceder.

As Câmaras reclamaram contra esse abuso incompatível com o sistema constitucional, pediram ao governo que iniciasse uma lei que o corrigisse. Este quis sustentar a lei de 16 de setembro de 1807, restringindo-a só ao caso dela. O Conselho de Estado, em aviso de 27 de novembro de 1823, aprovado pelo rei em 17 de dezembro seguinte, que se pode ver no boletim das leis ou na obra de Graverend,[18] intitulada *Lacunas da legislação*, tomo 2, p. 31, alegava que essa atribuição da Coroa era compatível com o sistema constitucional, porque não se exercia senão depois de duas cassações, que não passava de uma interpretação judicial necessária para decidir a questão pendente que não deveria ficar indecisa, e só para aquele caso, sem que servisse de regra para o futuro.

As Câmaras porém argüiram que a Coroa não era nem legislador nem juiz, que sua incompetência era manifesta e reprovada pela Constituição, de sorte que o próprio governo de Carlos X, que não pode ser suspeito, teve de iniciar, pelo seu hábil ministro o conde de Portalis, a lei que foi sancionada em 30 de julho de 1828, e depois substituída pela de 1° de abril de 1837.[19]

Assim terminou essa importante questão pela força de uma Constituição que não era expressa a respeito, em que as Câmaras não tinham iniciativa, e que era muito e muito menos liberal que a nossa.

Causaria pois surpresa ou seria ridículo que em face de nossas leis constitucionais, dos atributos de nosso poder Legislativo, da independência do poder Judiciário tão necessária às liberdades e direitos individuais, e depois de 30 anos do nosso regime político, se pretendesse despojar estes poderes de suas prerrogativas tutelares para com elas enriquecer o arbítrio e usurpação ministerial, seria necessário que os representantes da nação estivessem muito distraídos ou muito desmoralizados para tolerar esse crime.

[18] Jean Marie Emmanuel Le Graverend (1776-1827), jurista francês, autor do *Traité de la legislation criminelle en France* e *Des observations sur le jury en France*, entre outras obras.

[19] Carlos X foi rei da França de 1824 a 1830. Joseph-Marie, conde de Portalis (1778-1858), jurisconsulto, político e diplomata francês, foi conselheiro de Estado e ministro dos Negócios Estrangeiros.

Desde que tal sucedesse, as leis civis, comerciais e criminais não seriam mais as que o legislador estabelecesse, sim quais a vontade ministerial determinasse pela inteligência obrigatória que fixasse. Os juízes e tribunais deveriam renunciar à sua inteligência, honra e juramento de fidelidade à lei, e tornar-se instrumentos cegos, ignóbeis, ou escravos dessa interpretação peremptória. A sociedade, seus direitos e garantias civis, comerciais e criminais nada mais teria a esperar de representantes que traiam seus deveres sagrados, de leis nominais e de juízes dependentes, que teriam tudo a temer ou esperar dos ministros; o poder Executivo ou ministerial seria o verdadeiro e único poder, ou o dominador absoluto.

Nem objetem os falsos ou perigosos amigos da monarquia que assim se diminuem os poderes da Coroa. Esta em sua alta inteligência conhece melhor que eles que não tem nem quer mais poderes do que aqueles que nossas leis fundamentais lhe dão, e que são grandes e dignos de toda a veneração, e obediência. É mais alto, mais elevado, e digno da Coroa interpretar a lei por via obrigatória coletivamente com as duas câmaras da Assembléia Geral, com os representantes da ilação, com os votos de seus povos, do que somente com seus ministros, agentes móveis do poder Executivo, muitas vezes discordantes e sempre precários.

A Coroa não é somente o centro diretor, a alta inspeção do poder Executivo, é ainda muito mais que isso, é o grande poder Moderador, é um ramo essencial do poder Legislativo, e conseqüentemente nenhuma interpretação de lei pode ser obrigatória no Império do Brasil sem que ela consinta. Os ministros sim, esses não são senão simples executores das leis.

Cumpre pois que o poder Executivo não queira usurpar atribuições que não têm pois que, como diz um publicista: *Dans les gouvernements représentatifs, si le pouvoir exécutif tend à grandir sa sphère, on marche vers le pouvoir absolu.*

Não nos demoraremos mais sobre esta questão, pois que a seu respeito não pode haver dúvida alguma valiosa, é assunto claro, evidente e geralmente reconhecido desde o tempo dos romanos, que — *Ejus est legem interpretari, cujus est legem condere,*[20] liv. 1, 9 e 12, Cod. de legibus.

Concluiremos, pois, que a interpretação por via de autoridade, por medida geral, abstrata, autêntica, por determinação, resolução, declaração ou decisão obrigatória, pois que todos estes termos são sinônimos, pertence só exclusivamente ao poder Legislativo, e de nenhum modo ao poder Executivo, quaisquer que sejam as denominações ou sofismas ministeriais.

---

[20] Pode interpretar a lei aquele que a faz.

86. *Efeitos da interpretação por medida geral ou de autoridade*: Desde quando é esta interpretação obrigatória? Respeita só ao futuro ou refere-se também ao passado?

Esta importante questão de Direito Público já está muito esclarecida nos países constitucionais. Em regra, a declaração da lei não obriga senão de sua promulgação em diante, e não desde o tempo da lei interpretada, exceto se por disposição excepcional e expressa for o contrário determinado.

Com efeito, é princípio geral e de eterna justiça que toda e qualquer questão, direitos e obrigações, não devem ser decididos ou julgados senão em virtude de leis preexistentes; que a lei não deve regular senão o futuro e nunca o passado, que ficou fora do seu domínio; que o legislador somente prevê e jamais resolve o que está consumado; que a lei não existe senão porque foi feita e não existe antes de feita; finalmente, que se a lei era obscura, se induziu a uma má inteligência, isso atesta uma falta de atenção dele, legislador, falta que não deve ser reparada pelo sacrifício da fé pública e da justiça. Esse mesmo é o preceito de nossa Constituição, art. 179, § 3°.

Embora algumas opiniões objetem que a lei interpretativa é só uma declaração da lei já existente, que os erros não constituem direito, ao menos quando não estão consumados por transações ou sentenças, que não se dá por isso verdadeira retroatividade, embora acumulem outras objeções; é certo que tais razões não passam de especiosas, não têm outra força que não seja a do hábito ou prejuízo.

A lei por ser declaratória não deixa de ser lei, não deixa de estabelecer uma regra, que pelo menos não foi entendida, que por isso vem a ser nova, pois que não existia antes de feita e conhecida, e assim o dar-lhe uma data contemporânea com a da lei interpretada, não se funda na realidade, senão sobre um artifício de palavras, quando pelo contrário: *aportet, utlex moment, priusquam feriat.*

Basta que daí resulte, e sem dúvida alguma resulta, o fato da retroatividade, para que ela seja radicalmente não só injusta, como perigosa; sempre que a retroatividade tiver lugar, a segurança desaparecerá.

A maior boa-fé pública poderá ser iludida, e com ela todos os direitos que se fundaram sobre a inteligência predominante dos tribunais. Seria o legislador um senhor absoluto de quem pendera sempre o arbítrio de alterar todo o passado, destruir todos os direitos e todas as liberdades. O abuso dá má inteligência da lei nunca será tão prejudicial como o abuso da retroatividade, este remédio seria pior que o mal.

É pois concludente que uma tal lei deve obrigar somente de sua promulgação em diante, dominar só o futuro, não o passado. Deve ser conside-

rada como um direito novo, deixando-se a autoridade da lei anterior, qual ela era, se clara, clara, se obscura, obscura; assim, ou tal era ela, assim permaneça quanto ao passado, os tribunais que continuem em relação ao pretérito a aplicá-la segundo os princípios gerais do Direito. Providencie-se para o futuro por uma nova lei, como um direito novo. Além de ser isso de justiça, terá o legislador demais a útil liberdade de estabelecer as regras que julgar proveitosas, sem a necessidade de conformar-se com esta ou aquela inteligência anterior, sem estar preso às palavras da lei antiga, nem ao remorso de ferir direitos e interesses em maior ou menos número e importância.

Posto que tal deva ser a regra geral, cumpre todavia reconhecer que razões especialíssimas de alta utilidade pública podem levar o legislador a usar desta atribuição por modo excepcional.

Da luminosa discussão havida na Câmara dos Deputados em França, assim em maio de 1827, como em 23 de março de 1836, resultava, e assim parece justo, que o legislador só em dois casos poderá dar força de anterioridade à lei declaratória:

1º) Quando não ofender direitos.

2º) Quando graves interesses públicos, ou antes políticos, assim exigirem imperiosamente.

O ministro da Justiça dizia então, e dizia muito bem, que essa atribuição interpretativa, como princípio, podia ser um direito do legislador, mas que em sua aplicação e conseqüência podia ser direito muito perigoso, e que por isso mesmo demandava muita meditação, sabedoria e justiça.

Conseqüentemente, quando o legislador quiser que a lei declaratória domine também o passado, é de mister que formule expressamente essa determinação, aliás não dominará senão o futuro. Cumpre sem dúvida refletir que para uma lei ser interpretativa basta que tenha por objeto o ser declaratória de outra, pois que interpretar é declarar o sentido da disposição interpretada, mas que por isso só não se segue que essa declaração deva *ipso jure* ter efeito retroativo; são duas coisas distintas. Assim, se a lei declaratória não contiver essa cláusula, deverá prevalecer a regra da justiça e os princípios gerais do Direito, que estão de acordo com os do art. 179, § 3º, da Constituição, e em conformidade dos quais a lei rege só o futuro, e não o passado. O próprio Direito romano quando o sistema constitucional era ignorado já dizia: *Legis et constituciones futuris certumeut dare formam negociis, non ad facta praeterita, revocari nisi nomination, et de praeterito tempore, et ad huc pendentibus negottis gautum sit.*

Em matéria penal sobretudo é incontroverso, que nunca a lei pode ter efeito retroativo em prejuízo do indiciado ou acusado. O contrário seria um

princípio bárbaro e funesto; a pretexto dele poderia um cidadão ser em qualquer tempo preso, e punido por um fato que praticara e que ninguém considerava punível até a data de uma lei nova, que viera condená-lo. A lei em tal matéria não deve roubar-lhe nem mesmo o benefício que possa deduzir da obscuridade ou dúvida, qual existia. Pelo contrário, por um constante princípio de eqüidade geralmente admitido costuma-se sempre aplicar a pena no sentido mais favorável ao réu, e portanto a pena novamente decretada para o fato, quando ela é menor que a pena anterior.

Quando a lei declaratória não ofende direitos, como acima dissemos, ou antes confirma os atos, como uma lei de anistia, ou reconhecimento da dívida pública, ou revalidação de posses, pode sem inconveniente ter aplicação retrospectiva, por isso que em tal caso não perturba, não inverte direitos, não tem efeito retroativo, pois que por este só se entende, ou caracteriza, aquele que anula direitos, ou reprime atos anteriores, circunstância esta que o torna odioso, injusto e perigoso.

87. *Interpretação judicial, ou por via de doutrina quanto às leis do Direito Comum*: Além da interpretação legislativa, ou por via de autoridade, e geral, existe, como já mencionamos, a interpretação por via de doutrina, ou em detalhe, em aplicação hipotética ou individual.

Para que ela seja bem compreendida é de mister estudá-la desde os seus fundamentos, para então chegar com segurança às suas conclusões.

As leis não podem ver tudo e todas as circunstâncias, não podem estabelecer normas positivas para cada um dos casos que tenham de ocorrer, e quando fosse isso possível, a legislação tornar-se-ia tal, seria um dédalo de tal sorte imenso que não haveria memória, nem razão, que por ele soubesse caminhar.

É pois irremediável que as leis circunscrevam-se em princípios, ou teses gerais, e que só previnam o que podem antever; mas por isso mesmo manifesta-se que é também irremediável, que alguém tenha a faculdade, quando indispensável, de interpretá-las quanto aos fatos que se passam, e que demandam solução.

Em rigor essa faculdade a ninguém deverá ser dada senão ao legislador, não deveria haver senão a legislativa, e não outra qualquer. Desse rigor porém nasceriam inconvenientes e perigos totalmente inadmissíveis. Ficariam as questões sem solução, até que o legislador fosse consultado, e a solução deste sucederia aos fatos em vez de anteceder, não haveria segurança alguma de direitos, teríamos um poder tirânico, que acumularia a autoridade judiciária.

Assim, sendo indispensável administrar a justiça e não sendo possível recorrer ao legislador, nem aplicar a lei sem reconhecer e qualificar os fa-

tos, sem examinar o preceito daquela, sem entendê-la, sem interpretá-la, sem combinar suas palavras com o seu espírito, com outras leis correlativas, deduzir sua força, compreender suas vistas; tornou-se forçoso dar essa faculdade aos juízes, associá-los de alguma forma ao poder Legislativo e ao mesmo tempo dar-lhes regras para o uso dessa atribuição, como dá a nossa lei de 16 de agosto, reduzi-la a detalhe e proibir-lhes que generalizasse suas decisões por disposição geral.

Foi de mister a par disto ordenar-lhes que não deixassem de julgar a pretexto de lacunas ou obscuridade das leis, pois que com esse pretexto ficariam autorizados a denegar a justiça ou a demorá-la como quisessem.

A interpretação *judicial, ou por via de doutrina, propriamente dita*, consiste pois na faculdade que a lei deu ao juiz, e que por isso ele tem, de examinar o verdadeiro sentido, o preceito da lei, ou dos princípios do direito, e de aplicá-lo à questão ante ele agitada tal qual o compreende, e sob sua responsabilidade.

Esta interpretação, esta dedução lógica pertence a ele e só a ele, e não é mesmo possível pretender que não lhe pertença, ou que pertença, conjuntamente a outrem, porque sem esse direito exclusivo, ele, que é o aplicador da lei, não poderia cumprir o dever de seu cargo, e muito menos ser responsável.

Tal é a interpretação *judicial ou doutrinal propriamente dita*, e da competência dos juízes e dos tribunais superiores, órgãos constitucionais e privativos, únicos autorizados para declarar, o que segundo as leis do Direito Comum é conseqüente, lícito ou proibido, punível ou não, válido ou nulo.

São eles os únicos chamados pela Constituição para na aplicação dessas leis estender, esclarecer, e mesmo suprir suas disposições segundo seu espírito quando incompletas, obscuras ou omissas. Eles têm para isso os recursos dos princípios gerais do Direito, as regras da justiça, são nesses casos magistrados da lei da jurisprudência e da eqüidade dos arestos e costumes, e como que árbitros legítimos entre as partes — *dequibus causis scriptis legibus non utimur, id custori oportet quod moribus, et consuetudine inductum est.*

Suas disposições são proferidas depois de longa e luminosa disposição, ouvidas as partes, mediante fórmulas que ministram ampla garantia, e que debatem qual a melhor inteligência da lei.

Esta competência não só é consagrada pela lei fundamental, pela instituição e independência do poder Judiciário, mas é de alta importância, e ampla garantia para a sociedade e para os direitos individuais.

Por certo que se o juiz pudesse ser obrigado a aplicar a lei, não como ele a entendesse, sim como lhe fosse ordenado, reduzido a um estado puramente passivo, feito instrumento material do ministério, que conceito mereceria, que proteção ofereceria?

A maior e mais nobre garantia que os juízes e tribunais judiciários ministram à sociedade, é a da sua sabedoria e verdadeira independência dos outros poderes. Esta é quem abriga os cidadãos, quem lhes dá a certeza que nada têm a temer do governo, e só sim da lei, quando a infringirem. A lei está feita, seja boa ou má, os direitos e obrigações contam com ela qual é, aplique-a pois o magistrado, e responda pelo uso que fez da autoridade que a Constituição lhe conferiu, autoridade própria, diretamente delegada pela nação.

O juiz pode como o governo errar, pode mesmo prevaricar, mas é por essa previsão que a lei criou um sistema de meios adequados para emendar seu erro, ou punir sua prevaricação, e esse é o único sistema que oferece garantias.

Nesse intuito declarou a lei que a sua interpretação doutrinal não estabelece regra geral, que não tem mais autoridade do que a razão em que se funda, que não é obrigatória para os outros juízes, e muito menos para os que lhe são superiores. Estabeleceu os recursos, por cujo meio os tribunais competentes examinam de novo a questão tanto de fato, como de direito, e de novo julgam, confirmam, revogam, ou modificam a decisão, como a justiça exige.

O que sobretudo completa este sistema, e por um modo eficaz quando bem organizado, o que dá à interpretação doutrinal, uma grande pureza e força, é a sábia instituição do Supremo Tribunal de Justiça. Por meio do recursos de revista, que a lei abre pela falsa interpretação, ou falsa aplicação de seus preceitos, evita-se o erro e o abuso e obtém a sociedade a segurança dos seus direitos, como depois melhor demonstraremos.

Antes de terminar nossa demonstração julgamos conveniente retificar uma expressão confusa, que não deixa de produzir equívocos sobre este assunto.

Alguns confundem a atribuição que a lei deu aos juízes, a interpretação doutrinal, ou judiciária propriamente dita, com as fontes, opiniões ou esclarecimentos, de que eles se servem para estabelecer sua decisão ou doutrina, e dão a essas fontes ou opiniões a mesma denominação.

Certamente que os juízes para formar seu pensamento estudam não só o espírito da lei e da jurisprudência, os arestos e exemplos, mas também os escritos e opiniões dos jurisconsultos; tudo isso concorre para esclarecer a doutrina, mas essa inteligência mais ou menos comum é coisa diversa da faculdade dada ao juiz, e do direito exclusivo que ele tem de estabelecer a doutrina, que deduz da lei segundo sua consciência e responsabilidade.

É óbvio que as questões de Direito, que se movem perante o juiz, provém do diferente sentido que cada uma das partes atribui à lei, e que pro-

cura apoiar nas opiniões ou escritos dos jurisconsultos; e, é também óbvio que tais questões não têm de ser decididas por essas opiniões, ou doutrinas das partes, nem de terceiros, sim pela atribuição conferida ao magistrado e interpretação que ele deduzir da lei. Assim, é bom notar-se que, embora alguns em sentido geral denominem também como *interpretação doutrinal* o complexo dessas opiniões, esta denominação geral não deve ser confundida com o direito, com a atribuição exclusiva dos juízes, de aplicar a lei tal qual a compreenderem, ou conforme a sua própria interpretação ou doutrina judiciária.

Do que temos exposto, concluiremos não só a competência exclusiva dos juízes e tribunais, quanto a esta interpretação, mas ainda para maior clareza, diremos que o governo não tem direito algum de envolver-se nessa competência que lhe é denegada, e onde não pode ter senão simples opinião; que lhe cumpre mesmo não manifestar, como depois melhor demonstraremos.

88. *Interpretação doutrinal, quanto às leis da ordem administrativa*: Pelo que respeita às leis administrativas, a interpretação doutrinal pertence sem dúvida ao governo; ele é o magistrado, o órgão encarregado da sua execução, é quem aplica essas leis, e por conseqüência quem deduz seus preceitos, e firma sua inteligência.

Os administradores subalternos em regra são obrigados a conformar-se com essa inteligência, pois que não só servem debaixo de suas ordens, mas nem mesmo têm poder próprio; o governo central por si, ou por seu Conselho de Estado, é demais o centro de unidade e de uniformidade da jurisprudência administrativa.

Em resumo, são a esse respeito aplicáveis correspondentemente as observações que fizemos em relação ao poder Judicial, quanto às leis de sua alçada, ou competência.

O poder administrativo tem, além disso, não só a interpretação doutrinal, mas mesmo autêntica dos seus regulamentos, que nunca devem exceder de suas atribuições; é a autoridade legítima que os decreta, modifica e revoga, é quem esclarece, ou declara seu próprio ato. Todavia, quando um regulamento, ou um outro ato dele, como um tratado, afeta direitos individuais, então a interpretação doutrinal pertence ao tribunal judiciário desde que este for competente para conhecer da questão, por isso mesmo que a matéria perde desde então o caráter puramente administrativo, entra no Direito Comum, e tem de ser decidida de acordo com os termos deste.

89. *Abuso dos governos a respeito da interpretação das leis*: Não obstante a exatidão dos princípios que temos deduzido, alguns ministros têm entendido que podem enriquecer o poder Executivo com o despojo dos outros po-

deres, e como por causa desse abuso é que já temos sido extensos, cumpre que acabemos de concluir o que ainda nos resta a expor.

A administração não tem título algum para envolver-se na interpretação das leis, à exceção da inteligência doutrinal das que são da ordem administrativa, como já observamos.

A interpretação por via de autoridade ou de medida geral, em todo o caso, pertence só ao poder Legislativo: a doutrinal em matérias do Direito Particular ou Comum pertence aos juízes e tribunais: que outra interpretação compete pois ao governo a não ser a doutrinal das leis administrativas?

Não lhe resta, quanto ao Direito Comum, senão simples opinião sem força obrigatória, opinião que por mais de uma razão não convém que ele manifeste.

A Constituição e as leis orgânicas do Supremo Tribunal de Justiça consideram esta bela instituição como o centro único da administração da Justiça civil, comercial e criminal, como nexo de sua unidade, de sua uniformidade; é ele quem tem por principal missão defender a lei, firmar a vontade do legislador, estabelecer a verdadeira interpretação doutrinal. Era com efeito indispensável que o preceito das leis fosse respeitado em toda a sua pureza, e conseqüentemente que houvesse um juiz dos juízes, um censor das sentenças da religiosa observância do Direito, da uniformidade da aplicação da lei, sem o que esta não seria igual para todos; e por isso mesmo que esse centro não podia, nem devia ser o governo, foi que se criou aquela bela instituição, em que predomina antes o caráter político que o de simples julgador.

Quererá apesar disso o ministério ser um outro centro rival? Qual dos dois deverá predominar? Se for o ministério ficará revogada a Constituição; se concorrerem ambos teremos duas unidades, duas uniformidades, opostas ou divergentes, isto é, a confusão e a anarquia, promovida juntamente por quem devera dar o exemplo de respeito à lei e à ordem pública refletida e fixa.

Convém ao próprio governo, a seu decoro e força moral, não sujeitar suas opiniões a serem preteridas e menosprezadas. Poderá mesmo suceder que o magistrado, que reincidisse em desrespeitar a interpretação dos tribunais, para seguir a opinião ministerial, fosse por eles responsabilizado e punido. Convém-lhe não envolver-se em questões particulares, que estabelecem ou prejudicam direitos civis, que determinam ou removem a aplicação de penas; estas questões são do domínio judicial; encerre-se o governo em sua grande órbita das relações dos cidadãos com o Estado e não a ultrapasse.

Admira, como já dissemos, que no Brasil, depois de 30 anos de sistema constitucional,[21] ponham-se em dúvida princípios de que nunca se duvidou, nem mesmo no sistema absoluto, que dava à Casa da Suplicação e às relações a interpretação doutrinal,[22] lavrando até assentos com força obrigatória.

Um rei absoluto a quem um juiz ignorante de seus deveres e da independência do poder Judicial consultava sobre a inteligência de uma lei judiciária, respondeu-lhe: a vontade da lei está na lei, estudai-a e conformai-vos com ela, assim cumprireis a intenção do legislador — *voluntatem regiam in legibus habes; illis obtempera, et nostra cognoceris adimplere mandata*. O que deveria dizer um governo constitucional?

Assistindo Jaime I[23] o julgamento de uma causa e querendo manifestar sua opinião, o juiz advertiu que ele não podia emitir opinião alguma a respeito, e esse princípio foi consignado no estatuto 6° do seu reinado: *soit semblablement déclaré, que ni sa mageste, ni son conseil privé, n'on jurisdiction, pouvoir, autorité d'examiner ou mettre em question, déterminer, ou disposer des biens des sujets de ce royaume*. É o princípio de que o governo não deve de modo algum influir sobre o regime dos direitos e interesses particulares confiados à ordem judiciária.

Destes e outros exemplos é que o poder Judicial inglês deriva a alta reputação em que é tido; tais magistrados sabem de um lado que eles serão infalivelmente punidos se prevaricarem, mas sabem também de outro, que são verdadeiramente independentes, e como tais, protegidos com toda a eficácia pela lei e pelo Parlamento; que não têm que temer, nem que receber inspiração alguma do governo.

É, pois, manifesto que não assiste aos juízes obrigação alguma de obedecer às opiniões ministeriais a semelhante respeito, desde que ilegais, e só assim de cumprir os seus próprios deveres de aplicar, conscienciosamente, as leis.

---

[21] A Constituição do Império do Brasil é de 1824, Pimenta Bueno publicou o *Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império* em 1857.

[22] A *Casa da Suplicação* de Lisboa era o supremo tribunal português, em 1808, após a transferência da Corte para o Brasil, instalou-se a *Casa da Suplicação* do Rio de Janeiro. As *relações* eram tribunais de justiça de segunda instância; até 1752 a Relação da Bahia serviu como a mais alta corte de apelação da colônia, quando passou a dividir sua jurisdição com a Relação do Rio de Janeiro; a Relação do Maranhão foi criada em 1812 e a de Pernambuco em 1822.

[23] Jaime I, rei da Inglaterra e da Irlanda entre 1603 e 1625 e rei da Escócia com o título de Jaime VI entre 1567 e 1625.

90. Dir-se-á porém que o governo tem o direito de expedir regulamentos, e que para isso precisa entender a lei e dirigir-se segundo sua própria consciência. Posto que tenhamos de tratar depois da faculdade regulamentar quando nos ocuparmos dessa atribuição do poder Executivo, responderemos desde já ao sofisma, referindo-nos quanto ao mais à seção respectiva.

Esta objeção não tem valor algum. Ainda quando nenhuma dúvida possa mover-se sobre a latitude dessa atribuição, isto é, se ela se refere somente às leis da ordem administrativa ou também as da ordem civil, é claro que se o governo, para sua própria inteligência e conseqüentes detalhes da execução, necessita compreender a lei, daí não se segue que tenha o direito de impor aos tribunais por modo obrigatório a sua inteligência. De duas uma, ou essa inteligência é exata e a mesma dos tribunais, ou não; no primeiro caso não haverá questão, não imporá; no segundo caso, isto é, desde que os tribunais entenderem que a opinião do governo infringe a lei, certamente que postos no dilema eles obedecerão esta e não aquela. Dar regulamento não é poder alterar os preceitos da lei e forçar os juízes a violá-la.

Os regulamentos são atos e modos de mera execução e não de legislação, são disposições gerais e móveis do poder Executivo, revestidas de certas formas, que preparam os meios, determinam os detalhes e coordenam as providências necessárias para que as leis sejam facilmente executadas, para que não encontrem obstáculos em nenhum tempo, ocorrência ou parte do Estado.

Sem dúvida, facilitar a execução da lei não é fazer a lei ou interpretá-la obrigatoriamente, o que vale o mesmo; a inteligência legal que, como meio ou por via de conseqüência é estabelecida pelo ato regulamentar, conquanto poderosa, não passa de uma opinião ou doutrina comum, como a dos sábios.

É o que dizia o chanceler de Aix ao próprio governo absoluto de Luís XV:[24]

> "Senhor, quando o vosso ministro fala com a razão e com a lei, suas palavras vigoram-se mutuamente; quando ele fala sem lei não pode ser garante nem de si próprio; quando fala contra a lei, embora invoque o nome de vossa vontade, isso em vez de fortificá-lo não serve senão para fazê-lo suspeito, porque vossa vontade não é essa que ele indevidamente presume ou alega, e nem ela bastará para constituir regra legal."

---

[24] Luís XV foi rei da França entre 1715 e 1774.

Estes são os princípios por mais de uma vez firmados pela Corte de Cassação em França, ou antes os que predominam como incontroversos nos Estados constitucionais, e únicos compatíveis com a divisão e independência dos poderes políticos.

Na Inglaterra o governo nem ao menos tem a atribuição regulamentar; na França antes do atual Império[25] o próprio Conselho de Estado, em 15 de fevereiro de 1832, expressamente declarou que a inteligência dada pelo governo às leis não passava de opinião, embora muito respeitável; a Constituição belga, além dos seus arts. 28, 92 e 95, determina em seu art. 107:

> "Que as cortes e tribunais não apliquem as decisões e regulamentos gerais, provinciais ou locais, *qu'autant qu'ils seront conformes aux lois*."

Certamente, os juízes têm por primeiro e sagrado dever observar religiosamente as leis, essas normas permanentes que seguram os direitos da sociedade e dos indivíduos, aí está sua honra, consciência e dignidade, e não nas inspirações móveis ou arbitrárias dos ministros que se sucedem, e cada um dos quais poderá entender a lei por forma diversa e levar a contradição e confusão aos tribunais.

Este proceder é mesmo prescrito, ao menos virtualmente, pelo Código de Processo Criminal, art. 53; regulamento de 31 de janeiro de 1842, arts. 495, 496, 497, 498 e 499; regulamento comercial de 25 de novembro de 1850, arts. 11 e 28; lei de 18 de setembro de 1828, art. 19; e sobretudo, mui terminantemente, por nossas leis fundamentais. Mantenha-se cada poder em sua órbita, que esse é o verdadeiro e o mais respeitável de todos os regulamentos, o mais digno da civilização brasileira.

§ 3° Da suspensão e revogação das leis:

91. Em regra, a autoridade das leis não deve ser suspensa; se ela não é útil seja revogada. Entretanto, razões de importante interesse público, circunstâncias especiais, podem aconselhar ou exigir a suspensão por algum tempo de uma lei, de um imposto, da liberdade da exportação de víveres, etc. Portanto era sem dúvida necessário que a Constituição reconhecesse esta atribuição do poder Legislativo, e só dele.

[25] Referência ao Segundo Império francês, que se estendeu de 1852 a 1870, instituído por Luís Napoleão, também chamado de Napoleão III.

O governo, salva a exceção expressa do § 35°, art. 179, da Constituição, não tem autoridade de suspender a execução de lei alguma, sua missão é de executá-la e não de suspendê-la; ele não é legislador.

92. *Revogação*: As necessidades e interesses sociais, mormente os da ordem administrativa, são móveis e variáveis; é preciso que as leis estejam em harmonia com eles, e por isso mesmo que sejam revogadas quando pela mudança das circunstâncias se acham em oposição.

Só o poder que faz a lei é competente para revogá-la, quer expressa ou implicitamente no todo ou em parte.

A revogação é expressa quando uma outra lei explicitamente determina que aquela de que se trata não vigore mais, que deixe de ser lei; é implícita quando não manifesta expressamente essa determinação, mas não obstante resulta ela de suas novas disposições, por isso que são incompatíveis com as que existiam.

Quando a revogação não é total, é só parcial, a lei anterior não perde a força senão naquilo que é inconciliável com a lei nova.

A revogação por simples desuso não pode prevalecer nos Estados constitucionais, já pelo abuso e perigo desse princípio, pois que o desuso não é legislador, já porque nem ao menos subsiste a razão que o faz tolerar nos governos absolutos. O poder Legislativo reúne-se todos os anos, o governo, os tribunais, os cidadãos, a imprensa, podem provocar a revogação ou modificação conveniente; não é pois admissível envigorar-se anonimamente um ato da soberania nacional.

§ 4° Da fixação das despesas públicas e repartição da contribuição direta:

93. Esta atribuição legislativa da Assembléia Geral está sem dúvida incluída na atribuição geral de fazer a lei de que tratamos no 1° parágrafo anterior; pudera pois parecer desnecessário especializá-la separadamente. Entretanto, como é um dos assuntos legislativos de maior importância social, entendeu a Constituição, e bem, que devia não só fazer essa especificação, mas ordenar que tal atribuição fosse exercida *anualmente*.

Para melhor desenvolver, ou antes assinalar as importantes dependências desta atribuição, indicaremos em números diversos o seu caráter ou natureza legislativa, os esclarecimentos que demanda, as garantias que oferece, assim políticas como administrativas, e finalmente qual seja o seu complemento ou conseqüente prestação de contas.

94. *Seu caráter legislativo*: O *budget* ou orçamento do Estado é o ato que em cada ano fixa e autoriza o montante das despesas públicas e conseqüentemente os meios de ocorrer a elas.

Tem pois duas faces ou partes entre si ligadas e ambas importantes. Todavia, a questão das despesas e do seu montante é quem deve fixar a máxima atenção, porquanto quaisquer que sejam os incidentes, em última análise, ela é que determina o maior ou menos pesado sacrifício do povo, que é quem paga. A escolha dos meios de ocorrer às despesas, dos meios de receita, é sem dúvida também muito importante, mas é evidente que, quanto mais reduzida for a despesa, mais liberdade e melhores expedientes terá o poder Legislativo para verificar a escolha desses meios, que não devem ser levantados senão na proporção daquelas.

Ora, se é o povo quem tem de pagar as despesas públicas, se é dele que se tem de exigir anualmente o sacrifício de uma parte do seu trabalho ou propriedade, é manifesto que ele deve ser ouvido para que preste o seu consentimento. Quando não fosse um ato de soberania e de seu próprio direito seria dever de rigorosa justiça.

É portanto uma atribuição essencialmente legislativa e que impõe pesadas obrigações, que desfalca as propriedades individuais, o que não pode ser legitimado senão em virtude de uma lei, nem por mais tempo, por maior porção, forma ou condições diversas do que ela determinar.

Deve pois ser ouvida a nação por meio de seus representantes, para que mediante essa garantia seja juiz da necessidade ou conveniência das despesas públicas, da totalidade delas comparada com suas forças, para que examine, escolha e prefira, depois de acurado estudo, os meios de receita menos onerosos.

Por maior segurança convém mesmo que a iniciativa a respeito, a prioridade de indicação e discussão, pertença a seus representantes mais imediatos, como veremos quando dessa iniciativa tratarmos.

Segue-se que a fixação da receita e despesa é objeto de lei ânua, por isso mesmo que as necessidades públicas variam, e que é assunto exclusivamente da lei; em conseqüência do que o governo por pretexto algum não pode, não deve exigir, ou agravar, a título de regulamentos, ou por qualquer outro, o sacrifício do povo; agravar seria impor, converter-se em legislador, e isso em matéria tão grave e onerosa.

Cumpre que o poder Legislativo zele, quanto deve, desta atribuição, que o povo lhe conferiu para não ser oprimido. À proporção que os governos vão impunemente iludindo seus deveres a respeito, as fortunas individuais vão perdendo garantias, e sendo desfalcadas, ficando à mercê dos ministros, que por isso mesmo se tornam pródigos. E proporcionalmente o poder Legislativo vai perdendo sua força moral; se o abuso aumentasse ele seria mesmo desnecessário, ou antes, econômico poupar a despesa que causa.

É por isso mesmo que não compreendemos como possa o legislador delegar seu poder ao governo em tal assunto!

95. *Esclarecimentos indispensáveis*: Para com acerto decretar uma tal lei, que afeta todos os serviços públicos, e todos os recursos sociais, são indispensáveis amplos esclarecimentos. A Constituição previu, e por isso, em seu art. 172, determinou que o ministro da Fazenda, depois de receber dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresente na Câmara dos Deputados, logo que esta estiver reunida, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas; e a lei de 15 de dezembro de 1830, art. 41, cuja disposição é permanente, definindo o tempo em que essa apresentação deve ter lugar, declarou que seria até o dia 8 de maio, isto é, que seria dentro de cinco dias contados da abertura da sessão ordinária.

Para maior informação determinou esta mesma lei, em seu art. 42, que os ministros de Estado apresentem de mais até o dia 15 de maio, isto é, até 12 dias depois de aberta a sessão ordinária, relatórios impressos em que mui circunstanciadamente exponham o estado dos negócios a cargo de cada repartição, as medidas tomadas para desempenho de seus deveres e a necessidade ou utilidade de aumento, ou diminuição de suas respectivas despesas.

Finalmente, como a conta ou balança do ano, ou exercício anterior muito esclarece a matéria, a mesma lei a exigiu nos termos que depois veremos.

Tais orçamentos devem guardar o método determinado pelo art. 40 da referida lei, método desenvolvido segundo o modelo recomendado pelo aviso de 16 de novembro de 1833.

Sem o complexo destes esclarecimentos, e sem o conhecimento do movimento industrial do país, não é possível dar passo seguro no vasto campo dos orçamentos.

96. *Garantia política*: Classificam alguns esta atribuição como uma garantia da reunião periódica das Câmaras e conservação do sistema constitucional; não é porém essa a face, ao menos em nossa opinião, de sua maior importância. Se o direito e alta conveniência da reunião periódica do poder Legislativo pendesse só do seu voto anual das despesas públicas, se não tivesse por base a necessidade do cumprimento do preceito constitucional, e sobretudo a civilização, a força da vontade nacional, parece-nos que essa garantia seria muito precária, pois que o governo supriria tal voto.

Outro tanto pensamos quanto à opinião dos que nela divisam a faculdade de denegar ao governo os meios necessários para manutenção e andamento dos serviços públicos, no intuito de coagi-lo a uma mudança de polí-

tica, ou de ministério; seria a nosso ver um péssimo expediente. Se não há opinião pública, o governo, ao menos para o que lhe convenha, achará recursos, e porá a odiosidade da medida sobre as Câmaras. Se há ilustração nacional, essa política, ou ministério, não poderá prevalecer por muito tempo. Em todo o caso, seria mais que injusto fazer pesar sobre a sociedade inocente, sobre seus interesses públicos, sobre o crédito nacional, sobre as diversas classes de empregados, tão grave sacrifício, tanta opressão por culpa alheia. Seria mesmo provocar uma revolução, cujo êxito fôra impossível de prever, mas cujos estragos seriam certos.

Cumpre entretanto examinar qual é a duração das contribuições brasileiras, ou o tempo pelo qual os súditos do Império estão adstritos a solvê-las; se só pelo ano financeiro, salva sua renovação periódica, ou se sem limitação de tempo, enquanto a lei constitutiva de cada uma não for expressamente revogada?

O art. 171 da Constituição declara, quanto às contribuições diretas, à exceção daquelas que estiverem aplicadas aos juros e amortização da dívida pública, que elas serão anualmente estabelecidas pela Assembléia Geral, mas que continuarão até que se publique a sua revogação, ou que sejam substituídas por outras; revogação ou substituição que já se vê que depende de sanção. Assim, combinando este artigo com o § 10° do art. 15 *ibi*, repartir (anualmente) a contribuição direta, parece que esta classe de contribuições é de duração ilimitada ou indefinida, e que somente a sua repartição é que depende da lei ânua.

Pelo que respeita às contribuições *indiretas* a Constituição nada diz, e conseqüentemente pende isso do como o poder Legislativo expressar-se na lei que institui cada uma delas, ou na lei ânua do orçamento.

O art. 41 da Constituição francesa de 1830 dizia: "O imposto territorial não é consentido senão por um ano; os impostos indiretos podem ser por mais anos", independente de lei expressa, o governo francês no art. 29 de seu belo regulamento de 31 de maio de 1838, que bem pode servir de modelo para os governos constitucionais, declarava que as receitas (sem distinção alguma), e as despesas públicas relativas ao serviço de cada exercício, eram autorizadas pelas leis ânuas.

Em todo o caso, os brasileiros não são obrigados a pagar as contribuições senão em virtude de lei, e nem por mais tempo do que aquele que esta marcar. Nossas leis do orçamento podiam ser mais expressas a este respeito.

97. *Garantia administrativa*: A face por que consideramos sumamente importante a lei ânua dos orçamentos das despesas e receitas públicas é a administrativa, é a da economia dos sacrifícios do povo e do aperfeiçoamento do sistema das contribuições, para que pese o menos possível sobre os contribuintes.

Esta lei joga com todos os serviços, ou despesas públicas, dá pois lugar e obriga o poder Legislativo a examinar não só como esses serviços são feitos, mas a investigar e reconhecer a necessidade ou utilidade de cada uma das despesas e do seu respectivo montante; força os ministros a esclarecer e justificar cada verba dela e a corrigir o pouco zelo ou infidelidade do desempenho dos deveres dos administradores.

Fixando ou regulando anualmente as despesas públicas, os representantes da nação têm o direito e o dever de diminuir todas aquelas que não derem à sociedade um proveito correspondente, como, por exemplo, as de teatros, que devem ser deixados às subscrições particulares, dos que quiserem e puderem ter essa distração, e não ser mantidos à custa dos sacrifícios do pobre, pois que não são obrigações sociais; o fim legítimo das despesas e o único título legal do imposto é o serviço público.

É a ocasião que eles têm de recordar-se que é justo e conveniente reconhecer como as mais úteis e reprodutivas das despesas as que se destinam a auxiliar o trabalho, a fertilizar as fontes da produção e riqueza pública, o desenvolvimento das forças industriais, as vias e meios de comunicação e transporte, a aquisição de braços para o trabalho. São avanços que ministram amplas retribuições ao governo, à sociedade e aos indivíduos.

Pelo que toca ao sistema das contribuições, a importância dessa lei é também de imenso alcance. Têm os representantes da nação anualmente o direito e oportunidade de reconsiderá-las, de conservar, modificar, suprimir ou substituir cada uma delas, ou por efeito de melhor estudo, ou de mobilidade, ou variação nas necessidades, conveniências, ou circunstâncias sociais.

O imposto é reconhecido como um mal, posto que necessário; é de mister que esse mal se limite à sua própria natureza, e que não seja agravado por outros acessórios remediáveis, que não prejudique o trabalho, que não embarace a produção, que guarde justiça pesando com igualdade, não excedendo as faculdades dos contribuintes, não aniquilando os capitais.

É também a ocasião de examinar os regulamentos fiscais do governo e de coibir seus abusos para que os impostos sejam arrecadados sem vexame, nas épocas e formas devidas, segundo o modo de percepção legal, com economia e eqüidade; enfim nos precisos termos da lei, sem que sejam distendidos ou agravados pelo pensamento sempre dominante do fisco.

Se os representantes da nação, se os deputados das diversas províncias, defenderem as diversas indústrias, se efetivamente puserem em ação as suas luzes e o seu zelo, é óbvio o imenso proveito que o país recolherá anualmente

da discussão dos orçamentos. As leis fiscais serão bem meditadas e claras, para que não deixem arbítrios ao ministério; haverá grande dificuldade de abusos administrativos.

98. *Balanços ou contas*: Para completar, porém, a garantia que a lei ânua tem em vista dar ao país, é indispensável ver ou reconhecer exatamente o como ela é observada. Os orçamentos são estimativas, presunções, previsões dos serviços e dos meios correspondentes e autorizados. É de mister que os legisladores e o país saibam se os serviços públicos foram desempenhados e as despesas efetuadas ou não na conformidade do respectivo orçamento, ou se os ministros passaram créditos de umas para outras rubricas, ou criaram rubricas novas e não contempladas. Se as rendas foram bem arrecadadas pelo modo e termos legais, e como empregadas; qual o seu produto, assim como o montante da despesa e últimos resultados de saldo ou débito.

Sem esse contraste, sem essa prova real, sem contas devidamente processadas e tomadas, os orçamentos são meras e insuficientes formalidades. Os ministros preterirão, ou farão as despesas que quiserem; empregarão, anteciparão rendas, criarão créditos, e em suma disporão dos recursos do Estado a seu contento. O corpo legislativo ignorará grande parte de seus desperdícios e despesas ocultas, só saberá de algumas tardiamente, e porventura sem prova; a responsabilidade legal, sempre difícil, não será ao menos suprimida pela responsabilidade moral.

Tendo em vista estas e outras considerações, ordenou o artigo 172 da Constituição que o ministro da Fazenda apresentasse anualmente, logo depois da reunião das Câmaras, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente; a lei de 15 de dezembro de 1830, arts. 32 e 39, determinou a maneira por que os balanços, tanto da despesa como da receita, deviam ser organizados. Hoje eles formulam-se, não por ano, sim por exercício, segundo a disposição da lei de 20 de fevereiro de 1840.

Não obstante, porém, estas cautelas, e o direito que as Câmaras têm de nomear comissões para quaisquer exames sobre o tesouro, direito já outrora consignado no art. 38 da dita lei de 15 de dezembro, é fácil perceber o quanto são elas incompletas. É de suma necessidade a criação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis do imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprego dos valores do Estado, e que enfim possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar nada conseguirão as Câmaras.

99. Concluiremos este parágrafo observando que a discussão, leis do orçamento, e respectivos balanços, interessam não só ao próprio país, como esclarecem também os países estrangeiros sobre a situação do respectivo governo. Por esses elementos avalia-se a força das suas finanças e crédito, o estado da sua civilização, a boa ou má administração, ou observância das leis, a firmeza das suas instituições, as garantias da sociedade; enfim, a altura da inteligência e independência das Câmaras Legislativas, que equivalem a grandes recursos. Todos os homens e países ilustrados sabem que não há leis que afetem mais as liberdades e interesses dos cidadãos, que dependam de maior zelo e sabedoria do poder Legislativo do que as dos orçamentos e balanços; a respectiva discussão revela, pois, e orienta muito o juízo que deve formar-se das condições da nacionalidade.

§ 5° Da fixação de forças de mar e terra:

100. Esta outra atribuição da Assembléia Geral está também incluída na atribuição geral de legislar, mas é também tão importante, que a Constituição julgou que devia especificá-la em separado, e determinar que fosse exercida anualmente.

Examinaremos qual a natureza da força pública em geral, da Guarda Nacional e policial, qual a da força de linha em particular, sua fixação e esclarecimentos que ela demanda, distinção da fixação de forças ordinária e extraordinária e finalmente as garantias que esta atribuição oferece.

101. *Força pública em geral*: Em seu complexo ou generalidade, esta força é a nação armada em massa, é todo o poder da sociedade, a reunião inteira das seções de forças dela, da Guarda Nacional, do Exército de linha de terra e mar, dos corpos policiais, enfim de todos os nacionais, como bem expressa o art. 145 da Constituição, quando manda que todos os brasileiros peguem em armas, se tanto for necessário, para sustentar a independência e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos internos ou externos. E a grande força levantada e agitada pelo célebre e memorável decreto da Convenção francesa de 23 de agosto de 1793, em que se lê o seguinte:

> "Art. 1) Desde este momento até aquele em que os inimigos tiverem sido expelidos do território da pátria, todos os franceses estão em requisição permanente para o serviço das armas. Os homens feitos irão ao combate, os casados forjarão armas, e transportarão víveres, as mulheres farão barracas e roupas militares, e servirão nos hospitais, as crianças desfiarão linho para as feri-

das, os velhos irão para as praças públicas excitar a coragem dos guerreiros."

Este decreto, que punha todos os franceses e todas as suas fortunas à disposição da França, e que foi recebido com orgulho e gratidão por demonstrar quanto era a confiança depositada sobre a coragem e dedicação francesa, indica bem o que seja o todo da força de uma nação, quando se sabe excitá-la para esmigalhar a agressão do estrangeiro ou o perigo da pátria.

Fora dos grandes perigos, porém, é claro que a força pública não pode ser exercida por todos os nacionais, que têm muitas ocupações diversas e essenciais para subsistência do Estado, e de seus recursos. Daí procede a necessidade de classificar as diferentes relações da segurança nacional, e de organizar convenientemente as forças correspondentes.

102. *Guarda Nacional*: A Guarda Nacional é a maior força, é a nação que se guarda a si mesma, quando cumpre que ela auxilie as forças policiais, ou de linha, na segurança interior ou exterior do Estado; que defenda a Constituição, reprima os grandes crimes e males da rebelião e guerra civil, que mantenha a unidade da nação, e restabeleça a ordem e tranqüilidade pública, ou que faça respeitar as fronteiras ou o solo sagrado da pátria contra a insolência estrangeira. Fora, porém, dessas ou outras circunstâncias graves, a Guarda Nacional não deve ser chamada ao serviço, por isso mesmo que não é uma força ordinária, e porque sobre ser pesado sem necessidade que o justifique, vai distrair inteligências e braços que se ocupam em serviços produtivos, e contrariar todos os princípios econômicos de uma boa administração. É por isso mesmo que a subdivisão da própria Guarda Nacional ativa em simplesmente ativa e móvel, não deixa de ser útil, pois que, quando é indispensável infringir tal regra, os inconvenientes ao menos são menores. A lei orgânica desta milícia cívica é digna de toda a atenção pelas variadas considerações que ela deve atender; a que atualmente vigora é a de 19 de setembro de 1850.

103. *Forças policiais*: O serviço da segurança interna demanda forças especiais; ao mesmo tempo que elas não precisam do espírito e perícia militar, quais demanda o Exército de linha, exigem hábitos apropriados, vigilância constante e adestrada para a prevenção dos crimes, captura dos delinqüentes, e mesmo experiência e conhecimento das condições dos perturbadores profissionais da tranqüilidade pública.

Esta força simultaneamente civil e militar tem sua organização particular adaptada a seu fim: ela não deve exceder da fixação necessária, mas não deve ser menor que a precisa. Sua disciplina deve ser firme, é um instrumento da lei e ordem interior, não deve ter outra vontade senão essa, e a de ser fiel às autoridades administrativas e judiciárias, debaixo de cujas ordens serve.

104. *Exército de linha*: Esta força especial tem por grande e principal missão manter a segurança externa do Estado, repelir ou ir desarmar o inimigo, desafrontar a honra nacional, manter seus direitos nas relações internacionais. É a guarda da soberania exterior, que deve ser enérgica, aguerrida, cheia de perícia militar, de amor da pátria e de sua glória, pronta a marchar, mantida pura por uma disciplina severa. É força que não se cria em dias; que se compõe de diversas armas, estudos, e habilitações importantes e essenciais.

O *quantum* desta força depende de diversas relações do país, como são as suas fronteiras, condições geográficas, seu sistema de defesa, situação de relações internacionais, força dos outros Estados, pontos de guarnição fixa, ou montante dela para avaliar o exército de manobras disponível; e de outro lado dos recursos que a população e as rendas públicas subministram.

105. *Marinha militar:* A força marítima tem também uma bela e nobre missão especial, semelhante e muitas vezes associada à do exército de terra. Ela defende os interesses, os direitos, e a segurança do Estado em suas diversas relações marítimas.

A navegação, o comércio marítimo, é não só de grande vantagem, mas é mesmo uma necessidade para o desenvolvimento de todos os elementos de riqueza e força dos povos. A charrua e o navio são os laços e motores de toda a sociedade e civilização humana. Da necessidade de ter uma marinha mercante resulta o dever de protegê-la. Independente, porém, desse valioso serviço, que a marinha militar presta, é ela quem no caso de guerra marítima defende o litoral do Estado, quebra os recursos e forças inimigas, e vai tentar nos portos e costas do beligerante operações muitas vezes decisivas.

Os navios de guerra são baluartes flutuantes, que levam a ação do poder nacional aonde lhe convém sustentar seus direitos; parece demonstrado que quem dominar o mar dominará a terra.

Uma marinha militar não é obra de um dia, nem quanto ao seu material, nem quanto ao seu pessoal, que demanda estudos variados, perícia e hábitos especiais à vida do mar, para criá-la é preciso um sistema meditado e uma constância permanente.

O *quantum* dessa depende não só de considerações semelhantes às que antes ponderamos, mas ainda de outras especiais, mormente quanto ao pessoal.

106. *Caráter da atribuição da fixação de forças*: O Estado demanda, pois, a existência e conservação de forças permanentes de mar e terra; mas quem

deverá fixá-las? Para levantá-las e mantê-las é indispensável exigir do povo um certo número de homens, ou por outra, uma contribuição de sangue e de liberdade; é portanto necessário ouvi-lo e obter o seu consentimento por meio de seus representantes; é uma atribuição legislativa.

Acresce ainda que a maior ou menor quantidade de forças importa maior ou menor despesa ou sacrifício dos contribuintes, maior ou menor desfalque na produção. Uma força excessiva pode mesmo ser perigosa, ameaçar as instituições e liberdades públicas.

Conseqüentemente, a lei e só a lei é quem deve determinar, fixar a quantidade das forças, tanto de mar como de terra.

Nos governos absolutos esta fixação depende da vontade do governante, que somente consulta suas idéias e não as variadas relações que ela tem com os destinos e bem-ser do Estado; nos governos constitucionais nenhum poder tem o direito de levantar força alguma senão em virtude da lei e nos precisos termos dela; se os ministros tivessem essa atribuição poderiam onerar o Estado e comprimir suas liberdades.

107. *Esclarecimentos necessários*: Para fixar-se convenientemente a força pública, quer de mar quer de terra, cumpre ter em vistas as necessidades vigentes do serviço e segurança do Estado, de maneira que não sobreexceda, nem seja insuficiente, que não haja um sacrifício desnecessário de homens e de fortuna social, nem tampouco falta-nos indispensáveis recursos militares.

A fixação das forças deve ser, pois, proporcionada às necessidades; e como estas são móveis, ou variáveis, por isso mesmo ela deve ser ânua, e nunca determinada senão depois da precisa informação do governo. É este quem está mais habilitado para calcular, ou antes reconhecer a quantidade necessária; é ele quem responde pela segurança interior e exterior do Estado; deve pois apresentar a respectiva proposta.

A lei de 15 de dezembro de 1830, art. 41, cuja disposição é permanente, determinou que os ministros da Guerra e Marinha até o dia 8 de maio, isto é, até cinco dias contados da abertura da sessão ordinária, apresentem as informações necessárias para a fixação das respectivas forças.

108. *Fixação ordinária e extraordinária:* A fixação de forças ordinárias não oferece dificuldades, pois que pode ser bem prevista; outro tanto, porém, não acontece a respeito da fixação das forças extraordinárias, que só poderá ser bem calculada à face da exigência que a motivar. Todavia, como esta exigência naturalmente há de demandar uma convocação extraordinária da Assembléia Geral, convém, para que o Estado não sofra nesse intervalo perda de tempo, que o governo tenha faculdade de ir desde logo levantando as for-

ças adicionais previstas e autorizadas; elas e a Guarda Nacional, que é um forte baluarte da segurança do Império, darão tempo à Assembléia Geral para pôr em ação os recursos necessários.

O art. 146 da Constituição diz: "Enquanto a Assembléia Geral não designar a força militar permanente de mar e terra, subsistirá a que então houver, até que pela mesma Assembléia seja alterada para mais ou para menos"; por isso mesmo que seria inadmissível uma dispersão, ou licenciamento geral ou irrefletido do Exército.

109. *Garantias que esta atribuição oferece:* Além das considerações já expostas, oferece esta atribuição outras garantias importantes.

É um elemento de paz em relação à política exterior; porquanto, embora não impossibilite, não deixa de dificultar uma guerra caprichosa ou imprudente; é também um elemento e discussão que elevará o espírito nacional, a força moral e material do Império, desde que se trata de uma guerra justa. Todos os meios serão previstos, os recursos acumulados e o entusiasmo e dedicação desenvolvidos. Em todo o caso os representantes da nação exercerão a devida influência sobre a política externa.

O poder Legislativo tem assim o dever e oportunidade de examinar anualmente o estado da administração militar e naval, seu material, sua organização, sistema de promoções, recompensas, enfim todas as condições do Exército e Armada no intuito de melhorar sua sorte e adotar todos os aperfeiçoamentos que forem sendo conhecidos.

Fiscalizará periodicamente o emprego da força, para que não tenha aplicação senão no bem do Estado; terá oportunidade de ir também melhorando o importante sistema de recrutamento, para que não penda e se conserve puro do arbítrio ou abusos ministeriais.

110. O art. 150 da Constituição faz ao Exército de terra e mar uma promessa, que cumpre satisfazer e sobre que faremos breves observações.

Primeiramente, notaremos que a força pública, o Exército de terra e mar, têm suas bases constitucionais, que fixam certas condições suas, que são essenciais, e que não podem ser alteradas por nenhuma ordenança, que devem ser sempre estáveis e reguladoras.

1º) A força pública é essencialmente obediente, e jamais pode reunir-se sem que lhe seja ordenado por autoridade legítima; [Constituição, art. 147]. Este preceito fundamental é a base da segurança social, sem ele não seria possível conter uma multidão de homens armados; o Exército seria um grande perigo; cumpre que ele seja puramente passivo, que não delibere, sem isso seria impossível que a força legítima de um homem pudesse prevalecer sobre as idéias de milhares.

2º) Ao poder Executivo compete privativamente empregar a força armada de mar e terra, como bem lhe parecer conveniente à segurança e defesa do Império; [Constituição, art. 148]. A direção e emprego da força não pode partir senão de um centro de unidade; o desenvolvimento dela exige não só celeridade nas ordens, mas harmonia nos movimentos, nos projetos e vistas, na impulsão e ação; exige uma só vontade, um motor único, e este não pode ser senão a Coroa, o poder, que responde pela segurança interna e externa do Estado.

3º) Os oficiais do Exército e da Armada não podem ser privados de suas patentes senão por sentença proferida em juízo competente; [Constituição, art. 149.] Esta útil disposição, que faz prezar os postos militares, é uma segurança dada aos oficiais, que aliás poderiam ser caprichosamente demitidos apesar de seus serviços, desde que incorressem em desagrado, quando devem ter todo o direito à sua honra e posição.

111. A par destas bases o art. 150 da Constituição com razão exige uma ordenança especial, que regule as condições legais do Exército; suas promoções, soldos, disciplina, reformas, pensões, recrutamento. O que respeita à organização interior dos corpos, sua formação, manobras, economia, disciplina secundária, ou detalhes dela, tudo isso é da alçada móvel dos regulamentos; mas os assuntos anteriores não podem pender senão da lei.

Quanto às promoções, temos a lei de 6 de setembro de 1850 e disposições adicionadas a ela. Elas se fazem grau por grau, por antiguidade, merecimento e distinção. O primeiro posto de oficial não pode pender senão de habilitações legais, ou julgadas pelo governo, por isso mesmo que é de necessidade que ao menos certo número de moços comece logo na força da idade a habilitar-se para os postos superiores, o que todavia não exclui a experiência adquirida pelos inferiores que tiverem merecimento; a esse respeito o interesse do bom serviço militar deve ser o princípio predominante.

A escolha abre os postos superiores aos talentos, mérito e serviços, e sem dúvida que à medida que se elevam os postos, maior é a necessidade de energia e capacidade, cumpre todavia que a lei remova quanto possível o perigo do patronato.

Os soldos, ou vencimentos, não podem certamente ser fixados senão pela lei; posto que indispensável, é um dos maiores encargos que pesam sobre a nação.

A disciplina é a vida e a força do Exército, sem ela não há subordinação nem segurança; é indispensável a dedicação ou abnegação do soldado. A disciplina militar tem uma divisão, natural e importante.

Há faltas disciplinares pouco graves, mas que precisam ser prontamente corrigidas, que não toleram processo que não seja de simples e rápida informação; elas estabelecem uma autoridade e competência dos chefes, que não lhes pode ser de modo algum tirada, salva a queixa contra os abusos. Há outras que, embora de mais alguma gravidade, todavia não constituem crimes propriamente ditos, que não demandam um conselho de guerra, mas que exigem contudo um conselho de disciplina, por isso mesmo que importam punição comparativamente maior.

Há crimes militares, violações formais dos deveres do soldado, que exigem punição severa, e por isso mesmo um conselho de guerra, um processo que resguarde a inocência ou atenue o fato, como for de justiça.

Em todos esses casos as penas devem pender da lei, e não da fantasia dos chefes.

A separação entre os crimes, e conseqüentemente o foro militar e civil, não é sem dificuldades.

São crimes militares somente aqueles que infringem as leis militares, os deveres do soldado como soldado, o seu serviço, subordinação ou disciplina. Uma ameaça, uma injúria, ou ferimento, em regra são crimes civis, mas se eles forem praticados por um soldado contra seu superior, embora fora do serviço, ainda assim não atacarão a subordinação militar? Que disciplina poderia haver nos acampamentos, ou quartéis, se o furto entre soldados fosse processado perante os tribunais civis? Caso o corpo marchasse, seriam eles deixados no lugar do delito, ou ficariam impunes pela incompetência da jurisdição militar? É, pois, uma questão de competência que deve ser fixada pela lei, que se relaciona com considerações e detalhes importantes, mas em que não podemos aqui entrar.

As reformas e pensões, o modo de contar o tempo para as primeiras em serviço de paz ou de guerra, o *quantum* e condições das segundas, já por antiguidade, já por serviços notáveis, não podem também fundar-se senão em regras legais.

O recrutamento é um dos fatos que afetam sumamente as liberdades individuais, entretanto não é possível contar com engajamentos voluntários suficientes, mormente em caso de guerra, e porventura menos com a conscrição em vista de nossa população tão heterogênea. É, portanto, indispensável que seja a lei, e não o arbítrio, quem determine as condições da leva forçada, que previna e remova os abusos. Se a Guarda Nacional ativa tivesse uma subdivisão, que classificasse uma guarda móvel, não poderia esta concorrer ao menos em uma certa proporção anual para auxiliar o complemento do Exército de linha?

O sistema de defesa do território, de fortalezas e outros estabelecimentos militares, constitui assuntos conexos com a força pública, mas que interessam mais ao Direito, ou alçada administrativa do que às questões do Direito Público.

§ 6° Da concessão ou denegação da entrada no Império de forças estrangeiras de mar ou terra:

112. A entrada de forças estrangeiras dentro do Império é matéria de grande importância, para que a Constituição olvidasse que ela deve ser determinada por lei, e que se assim não fosse, ficaria inutilizada a atribuição da Assembléia Geral de que tratamos no parágrafo antecedente, atribuição que está inteiramente ligada com a do presente parágrafo, como no decurso dele veremos.

A entrada de forças estrangeiras no Império pode verificar-se por diversos modos e com diferentes fins, por navios de guerra e desembarques, ou entrada pelas fronteiras de terra, com o fim de asilar-se, de obter trânsito, de ocupar o território ou parte dele, ou de prestar serviços no Império; trataremos rapidamente destas hipóteses.

113. *Entrada ou estada de forças estrangeiras nos portos ou águas territoriais por escala ou refresco*: Ainda mesmo em tempo de paz a entrada e demora, embora amigável, de grande força de navios de guerra ou tropas estrangeiras dentro dos portos, baías ou águas territoriais, é assunto que demanda muita atenção; quando mesmo inocente pode isso afetar não só a polícia do porto, como a segurança do território, as condições de salubridade e de subsistência, mover questões sobre a faculdade ou não de desembarque, ou sobre outras muitas relações que não devem ser indistintamente encaradas. Ora, é inquestionável que só a soberania territorial, e conseqüentemente só a lei, é quem tem o direito exclusivo de regular os princípios, os termos, ou condições da respectiva concessão ou denegação.

Em caso de guerra e de neutralidade do Império a matéria exige ainda maiores previsões para se evitarem reclamações ou quebra dos deveres de neutro.

Em circunstâncias normais, não só os Estados concedem asilo, quando demandado, ou outros socorros ou favores de humanidade, mas mesmo os atos de amizade que o uso geral tem estabelecido a respeito entre as nações civilizadas, independente de lei positiva; mas, em regra, os regulamentos dos portos que devem sempre ser respeitados, marcam, quando se trata de grandes forças, o número das que seriam admitidas por sua vez ou turno sucessivo dentro dos portos.

Em circunstâncias especiais, ou em todo o caso, a Assembléia Geral, a lei, tem o direito de regular semelhante concessão ou denegação como for conveniente, o que não lhe impede de atender os usos consagrados.

114. *A entrada de forças de terra por desembarque ou pelas fronteiras terrestres* demanda não só a mesma, mas ainda, maior atenção. É de mister reconhecer, desde logo, o fim da entrada, que não sendo em demanda de asilo, não pode ter lugar sem prévia concessão.

A concessão de trânsito por terra mesmo em estado de paz, e desde que se trata de forças avultadas, não deve ser facultada senão nos termos da lei ou de acordo com a Assembléia Geral. Envolve questões de polícia, subsistência, alojamentos e, sobretudo, de segurança do Estado, que não podem pender somente da vontade do governo, e muito menos sendo o trânsito para um beligerante.

115. *A admissão de tais forças para ocupar ou guarnecer parte do território ou nele prestar serviço militar* não pode, sob pretexto algum, ter lugar sem autorização da Assembléia Geral, sem lei expressa.

O governo, sem esta, não deve cometer o serviço militar, confiar os postos, as armas, a segurança da nação senão a nacionais.

A experiência tem mostrado quanto é perigoso confiar a força pública a mercenários, que em regra não conhecem senão a mão que os paga e, algumas vezes, nem a essa, quando acham maior paga.

Em geral são instrumentos de despotismo, pois que lhes falta o amor da pátria, dos amigos, dos parentes, da sua sociedade natural. Acrescem as rivalidades, ciúmes e os conflitos com as forças nacionais, que são sempre muito prejudiciais.

Não obstante, como é impossível prever tudo, a Constituição, em sua sabedoria, não estabeleceu proibições categóricas e indeclináveis; fez esta e as concessões ou denegações anteriores nos termos expostos dependentes da autorização da Assembléia Geral, ou da lei nacional.

Sem esta importante precaução, que inclui o recrutamento de estrangeiros, embora já residentes no Império, poderá um ministério infiel a seu juramento independer das câmaras e tentar contra as liberdades públicas.

§ 7° Da autorização para empréstimos nacionais:

116. Esta atribuição da Assembléia Geral está intimamente ligada com a de que tratamos no antecedente § 2°, isto é, com a fixação das despesas públicas e dos meios necessários para solvê-las; foi mesmo por guardar a ordem, quanto possível, das disposições constitucionais, que não falamos dela em seguida daquela.

Os empréstimos públicos destinam-se a despesas e importam o consumo antecipado das rendas dos contribuintes, resolvem-se em impostos, em sacrifício mais ou menos pesados, em amortização precisa, ou eventual, mas mediante, sempre, juros mais ou menos altos.

Exercem sempre grande influência sobre o Estado e, em todo o caso, importam o emprego e uso do crédito nacional.

Quando só por estas razões já não devessem pender de autorização da Assembléia Geral, teriam ainda por outras a mesma dependência. Sem dúvida criam direitos e obrigações entre os mutuantes e o Estado que não devem ser estabelecidos senão por lei, e ainda, quando a solução dessas obrigações fosse derivada de propriedades nacionais, importaria isso uma alienação de recursos públicos, que só o legislador poderia autorizar e garantir.

É, pois, uma atribuição que essencialmente pertence à Assembléia Geral; e se não fosse — é evidente que o governo, desde que quisesse inutilizar aquela outra atribuição legislativa de fixação da despesa e receita pública — poderia comprometer a fé e crédito público, alienar as rendas do Estado, dispor do presente e do futuro, burlar enfim do poder Legislativo; seria instituir o poder absoluto, o inteiro arbítrio sobre a fortuna e bem-estar social.

117. *Garantias*: Além dos princípios constitucionais, que assim prescrevem essa atribuição da Assembléia Geral, é de importante garantia para a sociedade, ainda em outros sentidos. Quanto mais importantes são os empréstimos, tanto mais convém que eles sejam bem estudados em todas as suas relações; é o concurso das luzes dos representantes da nação, o exame de todas as conveniências gerais e locais, quem deve reconhecer a verdadeira necessidade desse meio extraordinário, a preferência desse a outro expediente, o modo e as condições por que deverá ser negociado, para que o sacrifício seja o menor possível. A eqüidade mesmo deve entrar em vistas; certas despesas improdutivas, ao menos pelo que pertence a interesses materiais, devem ser com preferência sustentadas pelo imposto, para não gravar as gerações futuras desde que não gozem dos benefícios.

O Brasil tem contraído diferentes e avultados empréstimos, assim no Império como no estrangeiro, que lhe custam sacrifícios bem pesados; pode-se a esse respeito consultar as leis dos orçamentos, e relatórios do Ministério da Fazenda.

A título de depósitos de bens de órfãos, de defuntos, e ausentes, de cauções e descontos de letras, ou bilhetes do tesouro, ou alfândegas, verificam-se também empréstimos públicos mais ou menos avultados, por prazo mais ou menos largo, por maior ou menor juro, que só são legítimos nos casos e

nos termos autorizados pela lei, pois que não podem pender da mera vontade do Governo.

§ 8° Da determinação dos meios necessários para o pagamento da dívida pública:

118. Esta atribuição legislativa está também ligada com a do § 2°, com a lei de fixação das despesas e rendas ou recursos públicos.

As dívidas legitimamente contraídas pelo Estado constituem uma obrigação sagrada, que deve ser exatamente cumprida nas épocas e termos correspondentes, é um dever de rigorosa justiça, um empenho da honra, fé, e crédito público.

Para isso precisa o Tesouro Nacional de recursos certos, de impostos, ou aplicações de alguma outra renda, que seja afetada a esse serviço. É pois uma questão de despesa e de receita, que depende do poder Legislativo; ele, e só ele, é quem tem o direito de criar, escolher, ou determinar quais devam ser os meios convenientes para essa solução, quais os menos onerosos à sociedade nas circunstâncias dadas.

A dívida pública, as obrigações pecuniárias contraídas pelo Estado, podem ser ou compor-se de diversas verbas, como as seguintes:

De rendas perpétuas, que não se extinguem, ou só se extinguem quando o devedor prefere reembolsar o capital para exonerar-se da prestação da renda.

De rendas contratadas com amortização certa além do respectivo juro, que se extinguem em tempo determinado segundo a força da amortização.

De rendas vitalícias, que se extinguem por morte daqueles em cujo proveito são estabelecidas.

De dívida flutuante, ou obrigações temporárias, operações de crédito, antecipações, a que o Tesouro Público, nos termos da lei, recorre para obter valores, que lhes permitam esperar pela entrada regular das rendas públicas.

A lei de 15 de novembro de 1827, e disposições posteriores, reconheceram e regularizaram a dívida nacional interna, e a respectiva caixa de amortização; reconheceram também a dívida pública externa.

As leis brasileiras têm conservado e conservarão em sua integridade o crédito nacional, de que o país com toda a razão tanto zela, e por isso mesmo jamais se olvidaram de afetar oportuna e suficientemente, os meios necessários para o serviço da dívida pública.

§ 9° Dos regulamentos para a administração dos bens nacionais e autorização para a sua alienação:

119. A administração dos bens nacionais, o maior ou menor aproveitamento deles, interessa muito assim os serviços como os recursos públicos, liga-se também a receita e despesa do Estado; e, conseqüentemente, deve, sem dúvida, ser regulada pela lei, pender da Assembléia Geral.

A expressão geral de bens nacionais, compreende todos aqueles cujo domínio pertence à nação ou Estado, na qualidade de proprietário. Esses bens podem ser distinguidos em diferentes classes.

Domínio geral da nação: Nesta classe, ou denominação, se incluem os bens imóveis e móveis que a nação ou Estado adquire e conserva, em virtude de sua personalidade política, que representa a sociedade, que resguarda a fortuna dela; bens que, posto que nacionais, não podem ser gozados pelos particulares como direitos individuais, embora possam por eles vir a ser obtidos mediante os meios legais, como as terras devolutas, terrenos de marinha, as matas, minas, salinas, bens vagos, dívidas ativas, etc.; sobre as terras devolutas pode consultar-se a lei n° 601, de 18 de setembro de 1850, e regulamentos de 30 de janeiro e 8 de maio de 1854 e, sobre os terrenos de marinha, o aviso de 20 de outubro de 1832.

Domínio da Coroa: A parte dos bens nacionais que é afetada ao gozo da Coroa e, nesse sentido, desmembrada do domínio geral, toma esta denominação; é inalienável.

Domínio público: Por esta denominação comumente se indica a parte dos bens nacionais que é afetada imediatamente no gozo da Coroa, e nesse sentido desmembrada do domínio geral navegáveis ou boiantes, etc.

Domínio especial da nação ou próprios nacionais: Que incluem os bens que a nação possui por títulos, ou por serviços especiais, como estabelecimentos, ou edifícios públicos, fortalezas, fábricas, fazendas, etc.

Em regra, o Estado só deve possuir e aproveitar por sua conta como proprietário aquilo de que ele, a Coroa, ou uso público, realmente precise; os demais bens devem oportunamente ser alienados em favor da indústria particular; convém que tenham mobilidade, que sejam bem aproveitados; lucram os indivíduos e o Estado.

§ 10° Da criação e supressão de empregos e estabelecimentos de seus ordenados:

120. A criação dos empregos não importa somente despesa pública, importa também autoridade ou função. É pois a lei, e só a lei, quem deve fixar o número deles, determinar as qualidades, ou habilitações dos pretendentes, suas obrigações, responsabilidades e vencimentos.

Não convém criar senão os que são realmente necessários para o ser-

viço público e só nesse intuito, aliás será criar despesas supérfluas e roubar ao trabalho, à produção, homens que nela ocupados poderiam ser úteis a si e ao país.

Se esta faculdade fosse deixada ao poder Executivo, daria lugar a muitos abusos ministeriais, que ainda assim em parte se efetuam a título de comissões gratificadas.

Seria mais um meio ministerial de atender, não os interesses reais da sociedade, mas sim a proteções individuais, a conveniências de partidos, de maioria, de conservação própria.

§ 11° Do regulamento monetário e dos pesos e medidas:

121. A moeda é quem facilita a troca, a permutação dos produtos do trabalho do homem; é o produto por cujo meio ele obtém aquilo que especialmente precisa. É a mercadoria de uso e apreço comum, o intermediário, o instrumento das transações, o agente da circulação dos valores, a alma das relações comerciais; não é possível prescindir do uso dela.

A par de sua necessidade, a ciência econômica tem demonstrado que o poder público não deve deixar a moeda ao acaso, ou ao puro arbítrio particular, e sim adotar um sistema monetário bem meditado, que evite o erro, a fraude, os prejuízos e perigos dos particulares e do público.

Não basta, como a ciência aconselha, adotar o ouro como o produto, o metal precioso mais apropriado para servir de moeda; é além disso de mister determinar a pureza que como tal deve ter, reduzi-lo a peças, tomando um peso por unidade, ou termo de comparação, e assinar-lhe o valor nominal, ou numerário, a lei do pagamento. É o que fez a nossa lei de 11 de setembro de 1846 determinando a pureza do ouro em 22 quilates, e o valor numerário da oitava[26] assim afinada em 4 mil-réis.

Adotado o sistema, é de mister evitar a fraude, tanto em relação à finura, como em relação ao peso, pois que sem isso não se obterá a fé e confiança pública.

Tudo isto é objeto de lei, e é também por isso que a Constituição atribui ao poder Legislativo a determinação do peso, valor, inscrição, tipo e denominação das moedas.

Assim adotada uma forma conveniente, revestida a peça de uma inscrição pública, de um cunho conforme o padrão, ou regulador autorizado, te-

[26] A oitava é uma medida de peso, corresponde a 3,586 g.

rão os particulares e o público a certeza de sua fidelidade e integridade, independerão de confrontar seu peso e toque.

A uniformidade no sistema, e a denominação geralmente conhecida das moedas, ministram também importante facilidade às transações.

122. Semelhantemente, a segurança e facilidade das transações depende da exatidão dos pesos e medidas, exatidão que remova o erro e a fraude, depende de um sistema uniforme, que evite a necessidade de cálculos e reduções, que ocasionam enganos, despesas e consomem o tempo em pura perda.

É necessário para isso um tipo, um padrão autêntico, legal, permanente, e que tenha condições naturais, que o possam constatar em qualquer tempo e lugar. Esse padrão não deve ser estabelecido senão pela autoridade da lei.

A uniformidade de pesos e medidas não é um grande bem somente para as diversas províncias, ou partes de um mesmo Estado; seria também de uma grande vantagem comum para todos os Estados a adoção de uma uniformidade geral. A lei que estabelecer tais padrões não deve olvidar-se deste *desideratum*, que é um dos assuntos de esforços econômicos dos sábios.

§ 12º Da inspeção legislativa da Assembléia Geral sobre as Assembléias Provinciais:

123. Se não houvesse uma constante inspeção constitucional do poder nacional sobre as Assembléias Legislativas Provinciais, se estas pudessem violar as condições e limites das leis fundamentais do Estado, não só as províncias por-se-iam em luta entre si, mas os vínculos da nacionalidade assim enfraquecidos seriam em pouco tempo destruídos. A Constituição e o Ato Adicional não teriam existência senão precária, ou nem mesmo essa.

A esperança de que o presidente da província não sancionaria os atos inconstitucionais, posto que de algum valor, não seria por si só completa; o espírito de partido, um erro poderia frustrá-la, e não restaria em tal caso corretivo algum.

Foi para evitar uma tal dissolução, que o Ato Adicional estabeleceu o salutar preceito do seu art. 20, que está em harmonia com o art. 16, e também com o art. 7 da lei de interpretação de 12 de agosto de 1840.

A Assembléia Geral deve cassar toda a lei provincial que direta ou indiretamente ofender a Constituição, os limites traçados pelos arts. 10 e 11 do Ato Adicional, os interesses ou as imposições gerais da nação, os tratados e os direitos de outras províncias.

Não basta, porém, que a Assembléia Geral tenha esse direito e dever, é de suma necessidade que não se olvide de cumprir tão importante obrigação, que as respectivas comissões de Câmara dos Deputados e do Senado não deixem vigorar e permanecer esses atos ilegítimos, não só pelo péssimo precedente, como por suas conseqüências tanto mais nocivas quanto mais inveteradas.

Cumpre ter diante dos olhos, e zelar com ciúme, os princípios que são fundamentais da união nacional, por isso mesmo que ela é a única base poderosa de toda nossa grandeza e seguro porvir.

O Conselho de Estado deve examinar cuidadosamente todas as leis provinciais, e o ministério deve ser o primeiro a ativar perante as Câmaras a cassação das que forem inconstitucionais. A Constituição é a lei das leis.

§ 13º De outras atribuições legislativas da Assembléia Geral:

124. Não enumeramos no princípio desta seção as atribuições que a Assembléia Geral tem de assinar a dotação ao imperador e à imperatriz, os alimentos ao príncipe imperial, os dotes aos príncipes e princesas; a de decretar a reforma da Constituição; e enfim a de suspender algumas das formalidades que garantem a liberdade individual; não as enumeramos senão para integrar o quadro dessa classe de atribuições legislativas, pois que reservamos esses assuntos para deles tratar em seus lugares competentes.

No título do poder Moderador faremos algumas observações sobre as dotações, alimentos e dotes; no capítulo dos direitos políticos nos ocuparemos do que respeita à reforma da Constituição; e quanto à suspensão das sobreditas formalidades, é essa matéria conexa com as do capítulo dos direitos individuais, e aí analisaremos o respectivo parágrafo constitucional.

Seção 4ª: Das atribuições de inspeção ou fiscalização constitucional

É da atribuição da Assembléia Geral:

§ 1º Velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da nação. Constituição, art. 15, § 9º.

§ 2º A Assembléia Geral no princípio das suas sessões examinará se a Constituição política do Estado tem sido exatamente observada para prover como for justo. Constituição, art. 173.

§ 3º Na morte do imperador, ou vacância do trono, instituir exame da administração que acabou, e reformar os abusos nela introduzidos. Constituição, art. 15, § 8º.

§ 1º Da inspeção em todo e qualquer tempo e promoção do bem geral da nação:

125. O art. 19, § 9º da Constituição confirma uma atribuição que o direito de fazer as leis por certo importa; ele inclui necessariamente o direito de inspecionar, de examinar se elas são ou não fielmente observadas, aliás de nada valeria. De que serviriam as mais belas leis se não tivessem execução, ou a tivessem morosa, ou infiel? Uma lei mal, frouxa ou infielmente executada, deixa de ser a lei decretada, passa a ser uma coisa diversa e porventura prejudicial, ou opressiva; desde que a lei é lei deve ser cumprida com zelo e exatidão.

Cada poder deve, com efeito, ter as faculdades legais necessárias para satisfazer sua missão; a Assembléia Geral tem a missão de efetivamente dar boas leis à sociedade; é conseqüente que desempenhe a missão conexa de fazê-las práticas e reais. Assim como a sanção das leis exerce uma conveniente inspeção sobre ela, assim também ela deve exercer sobre a fiel execução de seus atos legislativos. É o jogo dos poderes que se apóiam e se corrigem, que são reguladores, que garantem o sistema constitucional.

Este direito de inspeção em todo e qualquer tempo, em que o poder Legislativo se reúne, é um dos principais atributos que a soberania nacional lhe delegou; é uma garantia, um exame, que a sociedade, os administrados exercem sobre seus administradores, um corretivo valioso e indispensável contra os abusos ministeriais, corretivo que procede da índole e essência do governo representativo, que sem ele não se poderia manter.

126. De todas as leis as que demandam maior inspeção, por isso mesmo que demandam o mais alto respeito, são as leis constitucionais; sua observância deve ser religiosa, pois que são o fundamento de todas as outras e da nossa existência e sociedade política. São os títulos dos direitos dos poderes políticos, e não são só títulos de seus direitos, mas também de suas obrigações, não são só brasões da autoridade, são também garantias dos cidadãos; ligam o súdito e o poder; é por isso que a Constituição ordena à Assembléia Geral *que vele na guarda de seus preceitos*.

A principal vigilância que a Assembléia Geral deve exercer é que o poder Executivo se encerre em sua órbita, que não invada o território constitucional dos outros poderes, é a primeira condição da pureza do sistema representativo e que decide das outras; que respeite as liberdades individuais.

A exata observância das leis ordinárias, das leis fiscais, cujos abusos são mui opressivos, das que promovem os melhoramentos vitais do país, como suas estradas e colonização, cuja omissão tanto pode afetar a sorte do povo,

enfim de todas as normas da sociedade, muito interessa à nação, ao seu desenvolvimento e bem-estar.

Além da inspeção sobre a observância das leis, cumpre também à Assembléia Geral examinar e reconhecer se o governo tem ou não exercido bem, se tem empregado no sentido dos interesses públicos o poder discricionário que as leis lhe confiam.

Esta fiscalização, que tanto importa aos direitos sociais, não pode ser prejudicial aos ministros que bem cumprirem seus deveres, antes concorrerá para realçar sua força moral e fazer bem conhecido o valor de seus úteis serviços.

127. O direito de que tratamos pode ser exercido por diversos meios, segundo as circunstâncias e exigências.

Pode ser exercido por meio de disposições legislativas, que obriguem a administração e seus agentes a dar publicidade a certos atos, a fim de que a sociedade possa conhecê-los e verificar se estão ou não de acordo com a Constituição, com as leis e com os interesses públicos, e conseqüentemente exercer o direito que o art. 179, § 30, da lei fundamental outorga aos cidadãos, a sua censura pela imprensa. É este um dos motivos que recomendam a publicidade dos relatórios anuais do ministério, e de outros esclarecimentos periódicos, que habilitam assim a sociedade, como os representantes da nação, a avaliar os atos ministeriais.

Pode ser também exercido por meio de comissões ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira.

Exerce-se igualmente por ocasião da discussão dos orçamentos e fixações de forças ânuas, pois que se entrelaçam com todos os serviços públicos, e com o modo por que são feitos.

O direito de interpelação, que é inseparável ou conjunto com esta atribuição, ou o direito de pedir esclarecimentos ou detalhes de um ato ou serviço administrativo qualquer, direito que pertence a cada um dos representantes da nação, é também um outro meio de exercer esta fiscalização.

Finalmente, ela se exerce nos casos graves pela acusação e responsabilidade moral ou legal agitada contra os ministros, que abusam do poder, que só lhes foi confiado para ser empregado no cumprimento das leis e no desenvolvimento dos interesses sociais.

Para esta inspeção geral ou permanente, a lei não marca nem deverá marcar tempo, ela deve ser exercida sempre que for necessária.

128. *Promover o bem geral da nação*: Esta atribuição, que é intimamente relacionada com a anterior, é inseparável dos representantes da nação; tra-

ta-se do bem-ser desta, quem terá mais direito de intervir a respeito, do que ela mesma, ou mais utilidade em promovê-lo?

Ela inclui por isso mesmo o direito de discutir, de examinar a política, assim interna como externa, seguida pelo governo, ou que ele pretende seguir, e a sua direção administrativa mais ou menos adestrada, independentemente da questão de infração das leis.

Inclui o direito de indicar a política que deve ser preferida, as medidas ou impulsão administrativa mais convenientes a adotar, os melhoramentos que cumpre atender, enfim, o direito de promover todos os serviços públicos ou direta ou indiretamente, por meio de projetos de lei ou de advertência, de recomendações ou censuras.

É a útil e legítima influência da nação, por seus representantes, sobre as próprias atribuições do poder Executivo expressamente sancionada pela lei fundamental do Estado, influência sem a qual não haveria sistema representativo.

§ 2° Inspeção ou fiscalização periódica:

129. Posto que a Constituição reconheça, como acabamos de expor, o direito que a Assembléia Geral tem de examinar a marcha da administração e velar na guarda das leis do Estado, em todo e qualquer tempo; todavia, para mais garantir os grandes interesses públicos, positivamente ordena que essa inspeção tenha sempre, ou periodicamente, lugar no começo de cada sessão.

Parece que em cumprimento desta disposição deveriam as comissões de Constituição, ou outras especiais de cada uma das Câmaras, fazer anualmente um relatório, dando conta à respectiva Câmara de qualquer infração que em virtude de seu exame entendessem ter sido praticada pelo ministério no intervalo das sessões.

Seria um grande corretivo contra as invasões do poder, contra os abusos ministeriais, corretivo periódico, por si só de muito alcance.

Podem os representantes da nação ignorar um ato abusivo dos ministros, pode aquele, que porventura conheça, não querer por motivos pessoais indicá-lo, ou temer que não seja tomado na devida consideração. Um dever oficial imposto a essa comissão, e que afetaria sua honra quando mal desempenhado, tornaria muito eficaz esse valioso corretivo. A simples certeza dessa inspeção, ou exame anual que a Constituição com tanta sabedoria determina, por si só exerceria muita influência, por si só impediria muito que os depositários do poder fizessem dele mau emprego.

A Constituição considerou este exame periódico tão importante ou indispensável, que o classificou no seu título 8, à testa das garantias dos direitos

civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Cumpre, porém, confessar que as Câmaras brasileiras há tempo que pouco ou nenhum exercício dão a esta sua atribuição; aguardemos a eleição por círculos.[27]

§ 3° Da inspeção por morte do imperador, ou vacância do trono:

130. A disposição do § 8°, art. 15, da Constituição está em acordo, ou harmonia com o que temos observado nos nossos dois parágrafos anteriores; ela tem em vistas um sistema inteiro de fiscalização, uma ampla garantia, que reproduz em toda a oportunidade que se oferece, para bem segurar os direitos e interesses sociais.

Na morte do imperante ou vacância do trono, há sem dúvida maior facilidade, ocasião oportuna e natural para imprimir à administração do regente ou Regência, cujas atribuições podem ser discretamente limitadas, ou à do novo governo imperial, a direção conveniente, e para reformar os abusos anteriores ainda não corrigidos. Não há então a temer a oposição de algum grande prestígio, de alguma grande autoridade.

Prevendo pois essa oportunidade, a Constituição manda que seja ela aproveitada para retificar-se a ordem legal, o regime do Estado; é o mesmo que ditam os princípios constitucionais da Inglaterra, e que seu Parlamento tem por vezes feito com grande proveito da nação.

[27] A eleição por círculos foi estabelecida pela lei de 19 de setembro de 1855, e determinava que cada província fosse dividida em tantos distritos eleitorais quantos fossem os deputados que deveriam representá-la na Câmara, cada distrito elegeria um deputado e um suplente.

Capítulo 3: Das atribuições especiais de cada uma das Câmaras

Seção 1ª: Das atribuições especiais da Câmara dos Deputados

É privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa:

§ 1º 1º) Sobre impostos.

2º) Sobre recrutamento.

§ 2º 3º) Sobre a escolha de nova dinastia no caso de extinção da imperante. Constituição, art. 36. *Também principiarão na Câmara dos Deputados.*

§ 3º 1º) O exame da administração passada e reforma dos abusos nela introduzidos.

§ 4º 2º) A discussão das propostas feitas pelo poder Executivo. Constituição, art. 37.

§ 5º A proposição para reforma de algum artigo constitucional, quando necessária, deve ter origem na Câmara dos Deputados. Constituição, art. 174.

§ 6º É da privativa atribuição da mesma Câmara decretar que tem lugar a acusação dos ministros de Estado e conselheiros de Estado. Constituição, arts. 38, 48, 133, 134 e 143.

§ 1º Da iniciativa sobre o imposto e recrutamento:

131. A Constituição, dando em geral a cada uma das Câmaras a iniciativa das leis, fez todavia algumas exceções a esse princípio, em vista de maior segurança das liberdades públicas.

Os impostos e o recrutamento são dois gravames que pesam muito sobre os povos, são dois graves sacrifícios do trabalho ou propriedade, do sangue e da liberdade, são dois assuntos em que a nação demanda toda a poupança, meditação e garantias.

Para robustecer e ampliar essas garantias deu a lei fundamental a iniciativa a respeito à Câmara dos Deputados, como seus representantes mais imediatos, como aqueles que devem ser os mais independentes da influên-

cia ministerial e mais dependentes dos povos, com quem estão em contato permanente e de cujas afeições e confiança depende a sua reeleição ou sua desautoração desde que olvidem seus deveres.

Tal iniciativa não é um atributo indiferente, é pelo contrário de muita importância. A lei do orçamento, qualquer projeto sobre contribuições, a lei da fixação de forças, o recrutamento de mar ou terra, toda e qualquer medida que importar alguns desses sacrifícios, não pode ter nascimento senão no seio da Câmara dos Deputados.

Esse privilégio da proposição, essa prioridade de exame, de discussão e de voto, exerce grande influência. Dá aos deputados uma esfera superior de atividade, uma força maior na fiscalização desses sacrifícios, e dos serviços públicos que estão com eles ligados. A manifestação de suas opiniões a respeito atua como a manifestação das idéias imediatas do país, de suas localidades.

Se essa Câmara rejeita a medida, a rejeição é peremptória, pois que o Senado não pode propô-la; se adota, os termos da adoção vêm já acompanhados do juízo expressado, das circunstâncias dos debates, de uma influência moral ou predomínio importante, que gera impressão sobre a opinião pública e que deve ser bem considerado pelo Senado, que antes disso não é chamado a manifestar suas idéias.

Acresce que, por uma conseqüência lógica e rigorosa, o Senado não pode mesmo emendar tais projetos no fim de aumentar por forma alguma o sacrifício do imposto ou do recrutamento, ou de substituir a contribuição por outra mais onerosa, pois que seria exercer uma iniciativa nessa parte. Seu direito limita-se a aprovar, rejeitar ou emendar somente no sentido de diminuir o peso ou duração desses gravames.

A lógica exige mesmo que todas as medidas que impõem novos encargos sobre a nação, que se resolvem em impostos ou recrutamento, como um tratado que afetasse os direitos de importação, uma sessão territorial que fizesse perder as contribuições do respectivo território, exige, dizíamos, que tenham prioridade de exame, discussão e voto na Câmara dos Deputados.

Tal é o privilégio que a Câmara dos Comuns mais zela na Inglaterra; ela não tolera que nenhuma medida que tem relação direta ou estreita com o *money-bill* possa ser iniciada na Câmara dos Lordes, e muito menos pelo governo.[28]

[28] A Câmara dos Comuns era uma das casas do Parlamento inglês, semelhante à Câmara dos Deputados brasileira, era chamada assim em contraposição à outra casa parlamentar, a Câmara dos Lordes, que na época era vitalícia e hereditária. O *money-bill* é um projeto de lei relacionado ao orçamento do Estado.

§ 2° Da iniciativa na escolha de nova dinastia:

132. Esta iniciativa é também de suma importância; para reconhecê-la basta refletir que ela recai sobre uma das mais valiosas deliberações que a Assembléia Geral pode tomar, sobre a escolha daquele que tem de receber o depósito, guarda e exercício da mais alta representação do poder público e de transferir a sua sucessão. É uma escolha que necessariamente põe em ação e movimento o espírito nacional, que decidirá em grande parte dos destinos do país.

Por isso mesmo é também justo, é garantia transcendente, que os representantes os mais imediatos e numerosos da nação sejam os primeiros a indicar, a manifestar onde estão as simpatias, o amor, a confiança dos povos, das províncias e localidades; qual a escolha que reúne maior número de seus votos, qual o seu maior desejo ou preferência.

§ 3° Da iniciativa sobre o exame e reforma dos abusos da administração finda:

133. Semelhantemente é conseqüente a nossa lei fundamental quando dá a iniciativa do exame e reforma dos abusos ainda não corrigidos da administração finda à Câmara dos Deputados. São estes não só os mandatários mais imediatos e dependentes da nação, mas os primeiros representantes das idéias da liberdade, do progresso e da pureza constitucional. São os encarregados de promover, decretar e sustentar a acusação dos ministros por tais abusos, e por isso mesmo os mais competentes para assinalá-los, e iniciar as medidas necessárias para que, ou não se reproduzam na nova administração, ou aliás sejam devidamente reprimidos.

§ 4° Da iniciativa de exame das propostas do poder Executivo:

134. Ainda quando as propostas do poder Executivo não envolvam questões que se resolvam em impostos ou recrutamento, ainda assim é uma disposição muito previdente a que dá a prioridade do exame delas, quaisquer que sejam, à Câmara dos Deputados.

Seguramente, há muitos outros assuntos que não são menos graves. Uma proposta para a suspensão das garantias constitucionais, para a reforma das leis, ou do processo criminal, para supressão do júri, para restringir as liberdades civis ou industriais, e muitas outras enfim, podem, mais ou menos adornadas, ser oferecidas por algum ministro.

Independente de se tratar de objetos tão graves, é fora de dúvida que nenhum ministro apresenta uma proposta senão quando julga ser o seu objeto de importância. Ora, as propostas do poder Executivo só por serem dele,

assumem valimento; além disso os ministros desejam, e mesmo forcejam para que sejam adotadas; consideram a rejeição, ou as emendas essenciais, como um certo desar, ou falta de força moral, ainda quando não façam da adoção questão de gabinete.

É pois consentâneo com as previsões do sistema constitucional, que tais propostas, qualquer que for o seu objeto, sejam subordinadas a essa parte da representação nacional a mais popular, a mais numerosa, e que deve ser a mais independente do ministério; é uma garantia que contrabalança a influência ministerial.

§ 5° Da iniciativa de reforma de algum artigo constitucional:

135. Das considerações deduzidas nos parágrafos antecedentes, já poderíamos inferir que a proposição para qualquer reforma constitucional não deve jamais ter origem senão na Câmara dos Deputados; ocorrem porém ainda outras razões, que reforçam esse princípio.

É óbvio que uma tal proposição nunca deveria ser originada pelo impulso do governo, fora isso autorizar uma faculdade perigosa; é claro também que não deveria ser iniciada pelo Senado, pois que seu espírito e missão conservadora é menos própria; bastaria pois esta dupla exclusão para estabelecer a tese constitucional, a competência privativa da Câmara dos Deputados.

Cumpre ainda observar que, se uma reforma constitucional pode ser promovida no sentido de dilatar as liberdades e garantias nacionais, pode também ser dirigida em vistas, ou sentido oposto. Ora, a Câmara dos Deputados é a parte da representação nacional especialmente encarregada, não só de guardar as liberdades consagradas pela Constituição, como de promover o melhoramento e o progresso social, o movimento das idéias do país. Assim, se as circunstâncias, o tempo, a experiência, a modificação dos interesses políticos, aconselharem alguma alteração, ou aperfeiçoamento na lei fundamental, é conseqüente e lógico que essa manifestação seja feita por essa parte da representação nacional.

Demais, um tão valioso assunto jamais deve ser iniciado senão de perfeito, real e inteiro acordo com o pensamento e desejo da nação, e por certo que nem uma parte dos representantes do país é tão própria, tão ligada com ele, tão competente para o efeito como a Câmara dos Deputados; é ela quem melhor conhece o espírito das províncias, das localidades, as idéias predominantes.

Posteriormente trataremos deste importante assunto, e então entraremos em mais amplo desenvolvimento, como ele exige.

§ 6º Da atribuição de decretar a acusação dos ministros ou conselheiros de Estado:

136. A responsabilidade dos ministros é o princípio fundamental, a base do sistema da monarquia representativa que, sem ela, seria puramente nominal.

A inviolabilidade do monarca é a própria monarquia, é a condição essencial dela, e aquela responsabilidade é o correlativo, a garantia desse dogma, é o direito dos povos livres, que nasce da natureza das coisas, das relações da Coroa com a nação, relações que se exercem pelo intermédio dos ministros. São eles os primeiros e indispensáveis agentes encarregados de exercer na forma da Constituição a ação do poder Executivo, a gestão dos serviços e interesses públicos.

Se os ministros não fossem responsáveis, todo o sistema constitucional seria falseado, ou antes aniquilado; as leis, as liberdades e garantias sociais seriam sacrificadas pelo completo absolutismo de um poder, que não teria corretivo senão nas revoluções.

A sua responsabilidade não é pois senão a lógica e indeclinável obrigação que eles têm de dar conta do mau uso que fizeram do poder público, confiado pela lei do Estado, e de sofrer a sanção penal desde que esse uso tiver sido criminoso.

A lei fundamental do Estado certamente não lhes confia o poder, senão para que o exerçam como um princípio de proteção e de ordem, senão para que defendam o reinado das leis, dos direitos e garantias da sociedade e dos indivíduos.

Seus abusos afrontam essa importante missão, causam perdas consideráveis, ofensas, que demandam reparações; a sociedade e indivíduos não devem ser vítimas indefesas, privadas de recursos.

Os crimes destes altos funcionários não ameaçam só o país, eles exercem, algumas vezes, uma fatal influência sobre a própria Coroa.

Conseqüentemente a Constituição brasileira, com toda a sabedoria, não só firmou a responsabilidade ministerial em seus artigos 132 e 133, que depois desenvolveremos, mas declarou, privativa da Câmara dos Deputados, a atribuição de decretar a acusação, assim desses agentes do poder Executivo, como dos conselheiros de Estado, altos funcionários, cujos conselhos muito podem influir sobre a sorte do Império.

Ainda quando o Senado não houvesse de ser o tribunal de julgamento de tais empregados é manifesto de que a atribuição de que nos ocupamos não deveria ser encarregada senão aos deputados da nação, guardas avançados de suas instituições e liberdades.

137. A lei de 15 de outubro de 1827 marcou o modo e termos, segundo os quais esta atribuição deve ser exercida.

Em conformidade dela todo o cidadão ou membro de uma ou outra Câmara, pode denunciar os ministros, ou conselheiros de Estado, por crimes de responsabilidade; e as comissões da Câmara dos Deputados têm não só esse mesmo direito, mas o dever de exercê-lo desde que no exame de quaisquer negócios reconhecerem a existência de tais delitos.

A Câmara dos Deputados, desde que uma tal denúncia lhe é apresentada, manda examiná-la por uma comissão especial e sendo atendível ordena que se colijam as provas necessárias.

Depois de outras solenidades, que essa lei estabelece, julgando-se procedente a denúncia, decreta a acusação. Uma comissão, composta de cinco a sete deputados, que escolhem o seu relator é incumbida de agitar a acusação perante o Senado.

138. Mediante estes e outros termos, teve a Constituição e essa lei regulamentar em vista dar à sociedade garantias reais e não simplesmente aparentes ou ilusórias.

Os ministros têm ainda assim muitos meios de frustrar a sua responsabilidade legal. Eles procuram ter nas Câmaras grande número de funcionários dependentes seus, que por isso mesmo opõem-se a que se decrete sua acusação; procuram formar sempre uma maioria que os proteja, e usam para isso de diferentes recursos.

Se a acusação fosse cometida a qualquer funcionário menos independente que uma comissão da Câmara dos Deputados, seria fraca ou ilusória. Pelo contrário, desde que a maioria da Câmara tiver a necessária energia e independência para decretar a acusação ela será conseqüente na escolha dessa comissão, que exercerá sem dúvida muita influência sobre o processo.

No caso de dissolução da Câmara dos Deputados ou de encerramento da sessão, um dos primeiros trabalhos da sessão seguinte será a continuação do processo começado.

A lei de 1827 trata somente dos crimes de responsabilidade; nos delitos individuais dos ministros ou conselheiros de Estado a acusação é agitada perante o Senado pelo procurador da Coroa [Constituição, art. 48]; a parte ofendida porém não pode ser privada do direito de auxiliá-lo, tanto mais quando na falta que há de um processo especial a respeito, devem necessariamente vigorar as regras gerais do Direito Comum.

Seção 2ª: Das atribuições especiais do Senado e suas reuniões extraordinárias

É da atribuição exclusiva do Senado:

§ 1º 1º) Conhecer dos delitos individuais cometidos pelos membros da família imperial, ministros de Estado, conselheiros de Estado e senadores, e dos delitos dos deputados durante o período da legislatura. Constituição, art. 47, § 1º, e art. 48.

§ 2º 2º) Conhecer da responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado. Constituição, art. 47, § 2º, e art. 48.

§ 3º 3º) Expedir cartas de convocação da Assembléia caso o imperador o não tenha feito dois meses depois do tempo que a Constituição determina, para o que se reunirá o Senado extraordinariamente. Constituição, art. 47, § 3º.

§ 4º 4º) Compete ao Senado, em conseqüência do art. 47, § 4º, da Constituição e dos arts. 27, 28, 29 e 30 do Ato Adicional, expedir ordens para a eleição do regente, nos termos do art. 26, quando o que serve provisionalmente o não faça.

§ 5º As sessões do Senado começam e acabam ao mesmo tempo que as da Câmara dos Deputados. Constituição, art. 49.

À exceção dos casos ordenados pela Constituição, toda a reunião do Senado fora do tempo das sessões da Câmara dos Deputados é ilícita e nula. Constituição, art. 50.

§ 1º Do conhecimento dos delitos individuais mencionados pelo art. 47 da Constituição:

139. Os delitos cometidos pelos membros da família imperial, ministros ou conselheiros de Estado, senadores, ou deputados durante o período da legislatura, ainda quando puramente individuais, demandam por graves considerações de interesse público um tribunal especial.

De um lado cumpre não olvidar a importância de tão altas personagens, de tão altas relações ou funções, de sua influência sobre a ordem social. É de mister que as paixões políticas ou populares não possam predominar sobre o tribunal, ou julgadores; que estes sejam superiores a toda a influência injusta contra tais indiciados.

De outro lado, é indispensável que a corte de um tal julgamento tenha uma inteira independência, que não se ressinta da influência pessoal, ou das relações dos acusados.

É de mister que tenha uma alta ilustração para apreciar a importância, a justiça, as conseqüências de questão tão grave e dos resultados de sua decisão. Não é assunto do foro comum, ele não poderia oferecer as garantias necessárias.

O complexo destas e outras considerações demandava sem dúvida um tribunal especial e elevado, e nenhum poderá oferecer garantias iguais às que o Senado oferece. Sua independência, sua honra, sua posição elevada, sua ilustração, verão todas as considerações políticas, toda a justiça, todos os interesses valiosos da sociedade.

A acusação em tais casos é agitada pelo procurador da Coroa. Constituição, art. 48.

§ 2º Do julgamento da responsabilidade dos ministros e conselheiros de Estado:

140. Já observamos em nº 136 que a acusação dos crimes de responsabilidade destes altos funcionários é decretada e promovida pela Câmara dos Deputados. Já vimos também que essa atribuição foi cometida a essa parte da representação nacional, por isso mesmo que tais delitos afetam profundamente a ordem e interesses públicos, por si e pela elevada posição dos delinqüentes.

Ora, se nos próprios crimes individuais destes reconhecemos que o julgamento no foro comum não oferecia todas as garantias desejáveis, é conseqüente concluir que ainda menos ofereceria no caso de responsabilidade.

Era pois de mister confiar semelhante julgamento a um tribunal inteiramente independente dos ministros e conselheiros de Estado, superior a sua influência, e que ao mesmo tempo não se escravizasse à influência da Câmara dos Deputados, a um tribunal de Justiça Política firme e ilustrado, que não atendesse senão à lei e aos interesses reais da nação. Nem mesmo convinha que a Câmara dos Deputados fosse por sua comissão requerer perante um tribunal comum ou inferior.

§ 3º Da convocação da Assembléia Geral quando não feita pelo poder Executivo:

141. O poder Executivo tem, na forma prescrita pelo art. 102, § 1º, da Constituição, a obrigação de convocar a Nova Assembléia geral ordinária no dia 3 de junho do 39º ano da legislatura existente. Podia essa convocação independer desse ato do poder Executivo e verificar-se de pleno direito em virtude do preceito constitucional por si só; é porém não só uma atribuição de honra, como uma manifestação periódica da identificação dos poderes nacionais com a lei fundamental.

Não é de presumir que a convocação da nova Assembléia Geral seja jamais olvidada; entretanto, a lei, que deve prever tudo que pode afetar os grandes interesses do Estado, assim procedendo impôs ao Senado o dever em tal hipótese de reunir-se extraordinariamente e expedir a convocação.

§ 4º Da expedição de ordens para a eleição do regente quando demoradas:

142. Em conseqüência dos arts. 27, 28 e 29 do Ato Adicional, não compete mais à Assembléia Geral a eleição do regente. Quando finando-se o imperador não deixa parente algum que reúna as qualidades exigidas pelo art. 122 da Constituição para ser o regente do Estado, é este governado pelo ministro do Império, e na sua falta ou impedimento, pelo da Justiça, até que tome posse o regente quadrienal eleito nos termos daqueles artigos. Ainda assim subsiste esta atribuição conservadora do Senado para o efeito de ordenar a eleição do dito regente, quando o provisional, o ministro que como tal governa não o faça em devido tempo.

§ 5º Das reuniões extraordinárias do Senado:

143. O Senado não tem autorização, nem fim constitucional para reunir-se senão em duas circunstâncias, ou para trabalhar como parte da Assembléia Geral, ou para exercer por si só as atribuições que a Constituição lhe conferiu.

No primeiro caso, suas sessões começam e acabam ao mesmo tempo que as da Câmara dos Deputados; no segundo, suas reuniões são previstas e até determinadas, como vimos nos parágrafos antecedentes.

Fora desses casos, toda a reunião do Senado seria contrária à lei fundamental, não teria caráter legal, seria perigosa e por isso mesmo ilícita e nula.

Algumas dúvidas se têm todavia movido, se o Senado pode ou não exercer as atribuições dos §§ 1º e 2º, do art. 47 da Constituição na ausência da Câmara dos Deputados. O art. 50 parece não opor proibição alguma, contudo, cumpre observar que alguma diferença ocorre entre as duas hipóteses desses parágrafos.

Quando a acusação é promovida e sustentada pela comissão da Câmara dos Deputados, pode sem dúvida ser muito conveniente e mesmo conseqüente a presença desta, para que possa inspecionar os termos de execução do seu decreto.

Quando, porém, a acusação é da competência do procurador da Coroa, a presença da Câmara dos Deputados é de todo desnecessária; e não vemos porque impedir o julgamento.

Além de uma justiça mais pronta, essa inteligência oferece a conveniência de desimpedir o tempo da sessão ordinária do Senado, para que possa melhor cumprir os seus deveres legislativos.

Capítulo 4: Das prerrogativas, acumulações, incompatibilidades de exercício e subsídio dos membros da Assembléia Geral

Seção 1ª: Das prerrogativas dos membros da Assembléia Geral

§ 1º Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções. Constituição, art. 26.

§ 2º Nenhum senador ou deputado durante a sua deputação pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital. Constituição, art. 27.

§ 3º Se algum senador ou deputado for pronunciado, o juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá se o processo deve continuar e o membro ser ou não suspenso no exercício de suas funções. Constituição, art. 28.

§ 1º Da inviolabilidade dos representantes da nação por suas opiniões:

144. A inviolabilidade dos representantes da nação quanto às opiniões que proferirem no exercício de suas funções é um atributo, uma condição essencial e inseparável da existência das Assembléias Legislativas; é o princípio de alto interesse público que anima a liberdade das discussões, é a independência da tribuna, o dogma constitucional, a soberania da nação no exercício do poder Legislativo.

Os representantes da nação não devem certamente obedecer senão a seus deveres como mandatários do país, senão à sua honra e consciência, às inspirações sinceras do que julgam útil ao serviço de sua pátria. Eles devem combater os abusos, quaisquer que sejam e donde quer que provenham.

É pois óbvio que, para que possam desempenhar essas valiosas obrigações, devem ser invioláveis por suas opiniões proferidas no exercício de suas funções, assim no presente como em todo o tempo. Sem essa garantia ficariam sujeitos a incômodos, perseguições e reações.

Quanto às opiniões proferidas fora do exercício de suas funções, eles não figuram senão como simples cidadãos, não representam a nação, se nelas houver algum delito será ele sujeito à ação das leis, ao Direito Comum, salvas as disposições que exporemos no parágrafo seguinte.

Esta inviolabilidade legal não produz a inviolabilidade moral na opinião do país, que certamente tem o direito de apreciar como os seus representantes cumprem o seu mandato e a liberdade de reelegê-los ou não, segundo seus atos e opiniões.

§ 2° Da proibição de sua prisão antes de culpa formada:

145. A inviolabilidade de que tratamos no parágrafo antecedente seria precária ou ilusória se ela cobrisse somente as opiniões, e não as pessoas ou os próprios atos dos representantes da nação. É para prevenir a fraude ou ilusão que a lei fundamental determina que, ainda quando indicados ou encontrados em flagrante delito, mesmo de crime inafiançável (salvo somente o de pena capital, de que depois trataremos), não possam eles ser presos por ordem ou mandado preventivo de autoridade alguma, sem que preceda determinação prévia da sua respectiva Câmara.

Assim, se um representante da nação for por qualquer modo indiciado de crime inafiançável, salvo o de pena capital, a autoridade que o quiser prender antes da formação da culpa pedirá à respectiva Câmara autorização prévia, e esta, à vista da requisição, poderá concedê-la ou denegá-la conforme julgar justo e acertado.

É por este modo que a independência dos representantes da nação, e com ela os direitos do país, o exercício da soberania nacional, ficam perfeitamente salvos. A dignidade da Câmara não sacrificará por certo nem os direitos de um membro seu, nem os deveres de justiça e da política, depois que tiver maduramente apreciado a importância do assunto e das circunstâncias que o rodearam.

146. A inviolabilidade, porém, quanto aos atos em flagrante delito deveria certamente ter um termo, e não ser absoluta e ilimitada. Nesse caso de flagrante delito, e de ser ele de pena capital, haveria excesso em não legitimar-se desde logo a prisão; a moral particular e pública ressentir-se-ia muito. Era sem dúvida indispensável estabelecer uma garantia firme contra o abuso da autoridade, contra uma prevenção porventura fraudulenta; quando, porém o representante da nação é encontrado em ato de culpabilidade tão grave, em face de prova patente, desaparece o temor do abuso, e dá-se a urgência de providenciar e evitar a continuação e conseqüências do crime, que podem dilatar-se.

A autoridade que então verificar a prisão deverá comunicá-la imediatamente à respectiva Câmara, se esta estiver reunida, ou logo que se reúna, e ela tem sem dúvida o direito não só de mandar soltar desde logo o membro seu, como de determinar que o respectivo processo não continue, como veremos no parágrafo seguinte. São ilações lógicas do art. 27 da Constituição, e exigidas pelas prerrogativas e dignidade das Câmaras.

147. Esta inviolabilidade quanto ao deputado começa desde que ele é eleito, mas não se prolonga senão pelo tempo em que perdura o seu caráter, pois que a Constituição é expressa nas palavras *durante sua deputação;* quanto ao senador, é vitalícia, porque assim é o seu cargo.

É uma condição concomitante e inseparável do caráter de representante da nação que começa e acaba com ele. Os delitos cometidos antes ou depois sujeitam, portanto, esses simples cidadãos aos efeitos da lei comum.

§ 3° Da proibição de sua prisão mesmo depois de culpa formada:

148. Quando não se trata de prisão em flagrante delito de pena capital, ou nos termos expostos no parágrafo antecedente, e sim depois de culpa formada seja ou não o crime inafiançável, pois que isso é indiferente, nenhuma autoridade pode, não obstante a pronúncia, fazer prender o representante da nação, pois que o seu dever é de suspender todo o ulterior procedimento, e nos termos do art. 28 da Constituição dar parte à respectiva Câmara, para que esta resolva se o processo deve ou não continuar, e no caso afirmativo, se o seu membro deve ou não ser suspenso de suas funções.

Em vista de tal comunicação, a Câmara deve examinar o assunto, especialmente em sua face política, e estabelecer sua determinação.

Se decide que o processo não deve continuar, sua resolução é peremptória e termina toda a questão. Ainda quando o membro seu estivesse preso, por haver sido capturado em flagrante delito de pena capital e não ter sido solto antes, seria desde então posto em liberdade.

Caso porém delibere que o processo continue, então de duas uma: ou determina que não obstante isso ele não seja suspenso do exercício de suas funções, ou determina que fique suspenso. No primeiro caso, embora a pronúncia seja por crime inafiançável, *ipso facto* o representante não pode ser preso, nem mesmo depende de fiança, pois que é isso uma conseqüência ou necessidade lógica que resulta da deliberação. No segundo caso parece-nos que a pronúncia deve ter todos os seus efeitos legais, e nem vemos porque assim não seja.

149. Esta garantia é o complemento, é quem integra o privilégio da inviolabilidade da representação nacional, quem resguarda a delegação legislativa da soberania da nação.

Sem dúvida o magistrado pode e mesmo deve instituir o processo desde que há crime, mas feito isso e decretada que seja a pronúncia, por isso que haja fundamentos para ela, deve respeitar as imunidades da representação nacional.

Desde que houver delito, desde que razões políticas se não opuserem, parece fora de dúvida que a Câmara deve consentir na continuação do processo: esse é o direito comum, assim exige sua própria dignidade e a do representante da nação, que deve ser sempre pura; ele que se justifique. Tudo o mais será uma falsa aplicação do princípio do privilégio, da inviolabilidade, que certamente não foi instituída para proteger a impunidade do crime, e sim somente a independência legislativa contra os abusos.

Quando a Câmara delibera que continue o processo, é ele remetido ao Senado [Constituição, art. 47, § 1°]; matéria esta de que depois trataremos.

SEÇÃO 2ª: DAS ACUMULAÇÕES, DISTRAÇÕES E INCOMPATIBILIDADES DE EXERCÍCIO SIMULTÂNEO DOS MEMBROS DAS CÂMARAS

§ 1° Os senadores e deputados poderão ser nomeados para o cargo de ministro de Estado ou conselheiros de Estado, com a diferença de que os senadores continuam a ter assento no Senado e o deputado deixa vago o seu lugar da Câmara e se procede a nova eleição, na qual pode ser reeleito e acumular as duas funções. Constituição, art. 29. *Também acumulam as duas funções se já exerciam qualquer dos mencionados cargos quando foram eleitos.* Constituição, art. 30.

§ 2° No intervalo das sessões não poderá o imperador empregar um senador ou deputado fora do Império, nem mesmo irão exercer seus empregos quando isso os impossibilite para se reunirem no tempo da convocação da Assembléia Geral ordinária ou extraordinária. Constituição, art. 33.

Se por algum caso imprevisto, de que dependa a segurança pública ou o bem do Estado, for indispensável que algum senador ou deputado saia para outra comissão, a respectiva Câmara o poderá determinar. Constituição, art. 34.

§ 3° O exercício de qualquer emprego, à exceção do de conselheiro de Estado e ministro de Estado, cessa interinamente enquanto durarem as funções de deputado ou senador. Constituição, art. 32.

§ 4° Não se pode ser ao mesmo tempo membro de ambas as Câmaras. Constituição, art. 31.

§ 1° Da acumulação do cargo de ministro ou conselheiro de Estado com o de membro das Câmaras:

150. Posto que os cargos de ministro ou conselheiro de Estado sejam alta e estreitamente ligados a um poder distinto do poder Legislativo, e sobre o qual este deva exercer fiscalização, todavia, muitas razões prevalecem para que a lei fundamental consinta na acumulação desses cargos com o de representante da nação.

O interesse do Estado pode exigir, e muito, os serviços de um senador ou deputado no ministério ou no Conselho de Estado. Por outro lado é também útil que, salva a garantia de reeleição do deputado, possa o representante da nação ter essa nobre ambição, a facilidade de pôr em prática idéias proveitosas, de imprimir uma útil direção ou impulsão aos negócios públicos.

Os ministros que são membros das Câmaras prestam os esclarecimentos necessários no correr das discussões, ou voluntariamente ou desde que são exigidos, o que muito aproveita. Têm oportunidade de retificar suas idéias e atos em vista dos debates e objeções bem fundadas, de ser censurados quando mal dirigidos, de sustentar as medidas tomadas quando úteis; ilustram-se assim os negócios e a opinião pública, a quem essa circunstância mais de uma vez presta uma justa homenagem.

Como o senador é vitalício, não haveria fundamento para, no caso desta acumulação, sujeitá-lo a uma nova eleição e escolha; quanto ao deputado, a Constituição combina sabiamente os direitos da Coroa com os do povo, sujeitando-o a uma nova eleição.

Assim ressalva e deixa aos eleitores a liberdade e facilidade da não reeleição de deputado, desde que este aceitou o cargo de ministro ou conselheiro de Estado, quando por esse ou por algum outro motivo tiver perdido a confiança em que fora tido; ou mesmo porque julguem preferível substituí-lo por outrem na representação, dividindo assim as funções em vez de acumulá-las.

Quando aquele que já servia como ministro ou conselheiro de Estado é eleito deputado deve sem dúvida acumular ambas as funções, pois que os eleitores sabiam que estava em tal exercício, tinham a liberdade de não darlhe os seus votos; e dando, manifestaram não só sua confiança, como a intenção de que essa acumulação tivesse lugar.

§ 2° Da distração dos representantes da nação para outros empregos:

151. Não é permitido ao governo empregar um representante da nação fora do Império, nem mandá-lo exercer emprego algum, ainda mesmo dentro do Império, desde que isso o impossibilite de reunir-se no tempo da convocação da Assembléia Geral ordinária ou extraordinária. Independente de

intervenção do governo, o próprio representante da nação é inibido desse exercício desde que possa dar-se o resultado previsto.

Não só é inadmissível a preferência de serviço algum ao de representante da nação, mas acresce que se o governo tivesse tal faculdade poderá achar nela um meio de remover das Câmaras os representantes de maior influência por seus talentos, por sua força moral e veneração pública; poderá privar as Câmaras, os eleitores e o país de serviços porventura muito importantes na presença das circunstâncias políticas deste.

Todavia, prevendo a Constituição que pode não se dar esse abuso, a ser muito útil empregar um representante da nação no desempenho de alguma valiosa comissão, para a qual tenha habilitações especiais, faculta ao governo o pedir o consentimento da respectiva Câmara.

§ 3° Do exercício simultâneo de outro emprego:

152. O exercício de qualquer outro emprego que o representante da nação possa ter, que não seja o de ministro ou conselheiro de Estado, cessa interinamente enquanto durarem as sessões. A Constituição não quer que, durante o período de atividade de suas funções, seja ele distraído de sua alta missão, nem que divida sua atenção para com outros deveres; essa missão, para ser bem desempenhada, demanda atenção e estudos incompatíveis com tal distração.

A letra do art. 32 da Constituição é tão clara que não deixa lugar a dúvida, e consultando o espírito de semelhante preceito vê-se que ele reforça a disposição literal. Acresce mesmo que esse outro emprego também não seria bem servido durante esse tempo, e que não fora conseqüente ser isso censurado nas Câmaras desde que a simultaneidade fosse permitida.

§ 4° Da incompatibilidade de exercício em ambas as Câmaras:

153. Deixando por ora de parte a importante matéria das incompatibilidades eleitorais, de que trataremos quando nos ocuparmos das eleições, limitar-nos-emos a observar, em relação a este art. 31 da Constituição, que a sua disposição é de evidente necessidade.

Ainda quando as horas das sessões fossem diversas, cada uma das Câmaras, além de ter fins e atribuições em parte especiais, tem também o direito e o dever de examinar os atos da outra, de lhes dar a sua aprovação, ou opor o seu veto.

Se tal faculdade, pois, fosse consentida e verificada, mormente em relação a muitos, importaria de fato e de direito uma contradição manifesta e muito prejudicial, com os princípios constitutivos da divisão da Assembléia

Geral e com as garantias dos interesses públicos; seria uma faculdade por todas as faces nociva e perigosa.

Seção 3ª: Dos subsídios dos membros das Câmaras

§ 1° Os deputados vencerão durante as sessões um subsídio pecuniário taxado no fim da última sessão da legislatura antecedente. Além disto se lhes arbitrará uma indenização para as despesas de vinda e volta. Constituição, art. 39.

§ 2° O subsídio dos senadores será de tanto, e mais metade do que tiverem os deputados. Constituição, art. 51.

§ 1° Do subsídio e auxílio de viagens dos deputados:

154. A questão, ou conveniência de abonar ou não um subsídio aos deputados, de exigir que tão honrosa missão seja preenchida gratuitamente, tendo em remuneração a glória que dela resulta, tem razões valiosas por uma e outra face. Nossa Constituição resolveu-a afirmativamente, em nossa opinião com muito acerto.

É o meio de aproveitar os talentos e virtudes que, possuindo pouca fortuna, ou se recusariam, ou sofreriam ruinoso sacrifício, entregando-se ao serviço do Estado sem os recursos necessários, sem essa compensação. Abre pois o acesso à tribuna, ao mérito sem riqueza, o contrário seria estabelecer a aristocracia da riqueza, uma desigualdade política contra a inteligência.

Esta disposição não ofende, como alguns sem razão argúem, a dignidade dos representantes da nação; e por isso mesmo não deve ser permitida a renúncia; pois, que seria pôr em prática uma causa, ou ao menos uma aparência de humilhação, que excitaria sacrifícios a muitos que não poderiam realizá-los.

O subsídio atual marcado pela lei de 13 de setembro de 1852 é de 2 contos e 400 mil-réis, haja ou não prorrogação, e a ajuda de custo da viagem anual de vinda e volta, designada pelos decretos de 2 de abril de 1853, e 28 de fevereiro de 1854, varia de 150 mil-réis até 1 conto e 200 mil-réis, segundo a distância das províncias.

§ 2° Do subsídio dos senadores:

155. Ainda quando se assine aos deputados um subsídio, pode prevalecer a questão de não arbitrá-los aos senadores. A Constituição resolveu-a, porém, também pelo lado afirmativo, mandando abonar tanto e mais metade do que se abona aos deputados.

Se ela não houvesse preferido este expediente, então deveria ser conseqüente, exigindo que o candidato ao Senado tivesse uma renda maior do que aquela que ela designa, e desde então dar-se-iam os inconvenientes ponderados no parágrafo antecedente, mormente em um país novo, onde há poucas fortunas feitas e reunidas à inteligência.

Os senadores não têm direito a auxílios de viagens, por isso que a lei presume que eles têm ou devem ter residência na Corte, capital do Império.

Capítulo 5: Da duração de cada legislatura, nomeação da mesa, verificação de poderes e polícia das Câmaras

Seção 1ª: Da duração de cada legislatura, sessões imperiais e seu cerimonial

§ 1º Cada legislatura durará quatro anos e cada sessão anual quatro meses. Constituição, art. 17.

§ 2º A sessão imperial de abertura será todos os anos no dia 3 de maio. Constituição, art. 18. *Também será imperial a sessão de encerramento, e tanto esta, como a da abertura, se fará em Assembléia Geral, reunidas ambas as Câmaras.* Constituição, art. 19.

§ 2º Seu cerimonial e da participação ao imperador será feito na forma do regimento interno. Constituição, art. 20.

§ 1º Da duração de cada legislatura:

156. Cada legislatura, isto é, o tempo por que perdura a deputação, o direito que os deputados têm de legalmente reunirem-se nas sessões periódicas ou anuais, é de quatro anos. Havendo, porém, dissolução julga-se finda a legislatura dissolvida e a nova eleição prolonga-se por quatro anos, não havendo outra dissolução, forma, portanto, uma nova legislatura.

A duração de quatro anos é bem calculada. Dá tempo ao deputado para manifestar, desenvolver e sustentar as medidas que julgar úteis aos interesses do país, evita os inconvenientes de eleições reproduzidas em intervalos muito curtos, e de outro lado renova essa parte da representação nacional sem grande demora, para que ela expresse com fidelidade o movimento das idéias, as modificações da opinião pública; para que o voto eleitoral depure, reeleja ou rejeite os deputados, conforme tiverem ou não desempenhado os seus deveres, conservado ou perdido a confiança, como já ponderamos em nº 56.

157. Pelo que toca à sessão anual ordinária manifesta-se que a disposição do art. 17 é não só conseqüente com o voto periódico dos orçamentos

e da fixação de forças de mar e terra, como com a necessidade de rever e melhorar a legislação do país e de decretar as medidas que possam ser precisas ou úteis. É também conseqüente com o exercício do direito que a Assembléia Geral tem de examinar a marcha da administração, a observância das leis, e finalmente com a índole do sistema representativo, de que é uma necessária conseqüência.

A sessão anual por isso mesmo é de pleno direito, independe de convocação especial. Sua duração devia certamente ser limitada e nunca permanente, pois que seria um abuso perigoso. Sendo limitada, se ainda assim durasse por muitos meses tornar-se-ia gravemente incômoda aos representantes da nação e inconciliável com o trabalho, o estudo e atenção que tão alta missão demanda, estorvaria a marcha do poder Executivo, o andamento da administração. A ser de duração muito curta não bastaria para a expedição das leis ânuas e muito menos de outras medidas úteis; o prazo de quatro meses fixa pois um tempo razoável, além do que pode a sessão ser prorrogada quando assim exijam os interesses públicos.

§ 2º Das sessões imperiais de abertura e encerramento das Câmaras:

158. O imperador em pessoa, acompanhado de seus ministros, abre a sessão anual ou ordinária no dia 3 de maio em assembléia geral, reunidas ambas as Câmaras sob a direção do presidente do Senado. [Art. 22.]

A presença do monarca no seio da representação nacional é sempre uma grandiosa e importantíssima solenidade da soberania nacional.

Ele recita o discurso da Coroa, expondo o que mais importa ao Estado, à sua política interior e exterior, manifesta suas vistas, recomenda os projetos de maior importância, revela os resultados que espera do pensamento que dirige o governo, os efeitos mais importantes que já tem obtido, e deixa o mais da administração para os relatórios dos ministros.[29]

O discurso da Coroa é redigido em conselho dos ministros e sob sua responsabilidade moral.

A resposta de cada uma das Câmaras em regra não deve passar de um ato de respeitosa cortesia, diferindo o exame dos atos governamentais para oportunidades ulteriores; pode, porém, excepcionalmente envolver em sua discussão ou mesmo expressar o resultado do exame ou apreciação de alguns

[29] O discurso da Coroa que inaugurava a sessão legislativa era chamado de *Fala do Trono*.

atos mais valiosos, por modo que firme ou abale a força moral, a confiança em que possa ser tido o ministério.

A sessão imperial de encerramento tem também lugar por modo igual em assembléia geral; o imperador lê o discurso do encerramento e declara fechada a sessão.

§ 3º Do cerimonial observado pelas Câmaras e Assembléia Geral:

159. Logo que cada uma das Câmaras tem reunido metade mais um de seus membros [Constituição, art. 23], logo que há número legal para se abrir a Assembléia Geral, dá parte ao ministro do Império, pedindo dia, hora e lugar em que o imperador se digne receber a sua deputação. Obtida a resposta do ministro dirige-se uma deputação de cada uma das Câmaras à presença do monarca para pedir respeitosamente que se digne designar dia e hora para a missa do Espírito Santo, e bem assim a hora e lugar para a sessão imperial.

No dia e hora aprazados para a abertura da sessão, anunciando-se a chegada do imperador e da imperatriz, saem duas grandes deputações compostas de deputados e senadores para esperar ss. mm. à porta do edifício, que costuma ser o do Senado. Entrando o imperador na sala é recebido pelo presidente e secretário, que, unindo-se à deputação, acompanham s. m. até o trono, no qual tomando assento manda que se assentem os senadores e deputados. A imperatriz é acompanhada até a tribuna imperial.

Depois de pronunciado o discurso da Coroa, retiram-se ss. mm. com o mesmo cerimonial.

Seção 2ª: Da nomeação da Mesa, verificação de poderes e polícia das Câmaras

§§ 1º a 3º A nomeação dos respectivos presidentes, vice-presidente e secretários das Câmaras, verificação dos poderes[30] *de seus membros, juramento e sua polícia interior, se executará na forma de seus regimentos.* Constituição, art. 21.

[30] A *verificação de poderes* era o ato pelo qual se examinavam os títulos ou diplomas da eleição de deputados às Câmaras para verificar se estavam ou não nos termos legais, para que se pudesse, então, reconhecer e proclamar os eleitos. Hoje em dia, a Justiça Eleitoral aplica um processo semelhante.

§ 1º Da nomeação da Mesa:

160. Algumas Constituições indevidamente deram a nomeação dos presidentes das Câmaras ao governo. Essa nomeação, assim como a do vice-presidente e secretários, devem ser filhas da eleição e confiança das Câmaras. São cargos que exercem muita influência não só na ordem, andamento e preferência dos trabalhos, como na marcha, imparcialidade e franqueza das discussões.

O presidente tem necessariamente um certo poder discricionário, que importa muito; é para desejar que ele marche de acordo com o ministério sempre que for possível mas nunca que se sujeite a exigências dos ministros, quando inadmissíveis, ou prejudiciais ao crédito, liberdades da Câmara ou aos interesses públicos.

§ 2º Da verificação dos poderes e juramento dos membros das Câmaras:

161. A verificação dos poderes dos membros de cada Câmara é uma atribuição essencial dela, é uma fiscalização importante, em que deve exercer uma autoridade plena exclusiva. Sem isso não teria corretivo a opor às nulidades ou violências cometidas contra a lei e pureza das eleições, contra a admissão em seu seio de homens que não fossem verdadeiros representantes da nação, que não tivessem mandato legítimo.

Em tal caso o ministério ou facções poderiam abusar, violentar as eleições, e impor às Câmaras criaturas suas a despeito dos direitos do país, e das liberdades de sua representação nacional.

O juramento exigido dos membros das Câmaras é mais um vínculo de honra e de religião, que contribui para o inteiro cumprimento de seus importantes deveres.

§ 3º Da polícia interior do Paço das Câmaras:

162. A polícia interior do Paço das Câmaras pende de cada uma delas, da comissão a que é incumbida na forma do respectivo regimento. Ela atende à segurança e asseio do edifício, a ordem nas galerias e corredores, previne a perturbação do silêncio ou das discussões, faz prender os infratores do regimento, quando delinqüentes, e envia-os ao juízo competente. Tem para isso seus empregados, e guardas próprios.

Quando tratarmos das discussões, mencionaremos as disposições do regimento a respeito.

Capítulo 6:
Do regimento interno de cada uma das Câmaras e de ambas no caso de fusão

Seção 1ª: Das sessões diárias, maioria de votos e publicidade dos trabalhos

§ 1º Não se poderá celebrar sessão em cada uma das Câmaras, sem que esteja reunida a metade e mais um dos seus respectivos membros. Constituição, art. 23.

§ 2º Os negócios se resolverão pela maioria absoluta de votos dos membros presentes. Constituição, art. 25.

§ 3º As sessões de cada uma das Câmaras serão públicas, à exceção dos casos em que o bem do Estado exigir que sejam secretas. Constituição, art. 24.

§ 1º Do número legal de membros das Câmaras para a abertura da sessão diária:

163. O regimento interno das Câmaras é um regulamento de suma importância, é um sistema refletido de disposições e fórmulas que restringem, dilatam, ou governam os direitos dos representantes da nação e seus atos no seio dela; o modo de deliberar suas liberdades, que estabelecem o método, evitam os inconvenientes, previnem as dificuldades. Foi por isso mesmo que a Constituição deixou a cada uma das Câmaras o direito de organizar esse regulamento, salvas algumas condições, que por sua importância ela desde logo determinou como bases, que não deviam ser duvidosas ou alteradas.

A primeira destas condições é a da presença de número legal, ou metade e mais um pelo menos dos membros da Câmara, para que possa haver sessão. É uma disposição previdente, pois que se bastasse qualquer número, e portanto qualquer maioria, poder-se-iam dar abusos e perigos mui prejudiciais. A lei poderá exigir número ainda maior; limitou-se porém a esse, para não dificultar a legitimidade do voto ou decisão, dificuldade que cresceria na proporção de uma maior exigência.

§ 2° Da maioria absoluta de votos:

164. Para que as resoluções sejam procedentes, não exige nossa lei fundamental um número certo, ou especial de votos, sim a simples maioria, isto é, metade e mais um dos votos dos membros presentes.

Este art. 25 tem pois relação com o art. 23, e de sua combinação resulta que pouco mais da quarta parte dos membros de uma Câmara é suficiente para na ausência dos demais estabelecer legalmente uma decisão.

A Constituição deixou ao regimento interno a determinação do modo prático da votação por escrutínio público, secreto, expressão vocal ou simbólica, como ele em vistas da matéria julgar preferível.

§ 3° Da publicidade dos trabalhos legislativos:

165. A publicidade das sessões, e mesmo dos trabalhos das comissões, é uma condição essencial e inseparável do sistema representativo; é necessário e justo que o país assista à discussão dos seus negócios e interesses. Seria absurdo que o governo ou as Câmaras quisessem ocultar a maneira porque cumprem seu mandato aos olhos dos mandantes, ou roubar à nação o conhecimento da marcha de sua vida política e administrativa.

Essa publicidade tão importante, porém, não resulta somente de franquear-se as galerias ao pequeno número de ouvintes que possam ir assistir os trabalhos; resulta principalmente da reprodução sincera e integral das discussões por via da imprensa e distribuição dos impressos pelo país.

É essencial que a publicação seja sincera, pois que uma conta, ou reprodução infiel ou de má-fé, é um crime, ou ofenda os representantes da nação ou iluda a esta. Seria roubar a inviolabilidade moral, cometer uma calúnia contra os membros das Câmaras.

A publicação interessa também muito ao estudo das leis, fazendo conhecer as vistas e motivos delas. Interessa ao crédito e segurança pública, dirige a opinião do país, leva a instrução e o interesse dos negócios do Estado a todas as classes; é finalmente o melhor meio que os eleitores têm de avaliar os serviços dos seus eleitos, e de inspirar-se a confiança nas leis.

Entretanto, motivos graves podem tornar necessário o segredo de alguma discussão ou deliberação. Para que a sessão se torne secreta é preciso que seja isso requerido e o requerimento assinado por um certo número de membros da Câmara, ou que haja pedido de um ministro.

Examinada a matéria, a sessão só continua secreta quando a Câmara reconhece ser assim realmente necessário.

Seção 2ª: Do regimento no caso de fusão das Câmaras

§§ 1° e 2° Na reunião das Câmaras, o presidente do Senado dirigirá os trabalhos; os deputados e senadores tomarão lugar indistintamente. Constituição, art. 22.

§ 1° Da direção dos trabalhos no caso de fusão das Câmaras:

166. No caso de fusão das Câmaras o presidente do Senado é quem preside e dirige os trabalhos, observando o regimento interno do Senado no que é aplicável. Considera-se então a Assembléia Geral como que formando uma só e única Câmara. Seus membros tomam lugar indistintamente e a votação é também promíscua.

Independente da reunião das Câmaras, quando o Senado julgar que uma reunião de uma comissão sua com outra da Câmara dos Deputados pode dar um resultado útil, convida esta para adotar esse expediente.

§ 2° Dos casos em que tem lugar a reunião das Câmaras:

167. Tem lugar a reunião das Câmaras para a abertura e encerramento da Assembléia Geral ou celebração das sessões imperiais, na forma prescrita pelos arts. 18 e 19 da Constituição.

Tem também lugar para receber o juramento do imperador nos termos do art. 103, e do herdeiro presuntivo da Coroa em conformidade do art. 103 assim como para o reconhecimento do príncipe imperial como sucessor do trono, art. 13, § 3°, e lei de 26 de agosto de 1826.

Reúnem-se finalmente elas na hipótese prevista pelo art. 61 da Constituição, assunto de que posteriormente trataremos.

Capítulo 7:
Da proposição, oposição, fusão e aprovação dos projetos de lei nas Câmaras

Seção 1ª: Da proposição, discussão, emendas e adoção ou rejeição dos projetos de lei e remessa à outra Câmara

§ 1º A proposição, oposição e aprovação dos projetos de lei competente a cada uma das Câmaras. Constituição, art. 52.

§§ 2º a 4º Em geral as proposições que a Câmara dos Deputados admitir, e aprovar. serão remetidas à Câmara dos senadores com a fórmula seguinte: "A Câmara dos Deputados envia ao Senado a proposição junta e pensa que tem lugar pedir-se ao imperador a sua sanção". Constituição, art. 57.

§ 1º Da proposição ou iniciativa das leis:

168. A iniciativa, o direito de propor os projetos de lei ou medidas necessárias ao país é muito valioso, é uma atribuição importantíssima. A sabedoria da Constituição deu-a, como devia, a cada uma das Câmaras, salvos os casos em que é privativa da Câmara dos Deputados, e também ao poder Executivo, como depois veremos.

Sem esta atribuição, ou desde que ela fosse exclusiva de um desses ramos do poder, os outros ficariam enervados e dependentes de uma vontade e impulsão estranha. Sem ela não há meio eficaz de reformar os abusos, nem emulação nobre, respeito, força e dependência recíproca.

É finalmente ela quem faz com que cada uma das Câmaras seja um órgão do povo devidamente animado, para expressar as necessidades do país e propor as medidas adequadas para satisfazê-las. É assim que o país aproveita todas as luzes e melhoramentos espontaneamente originados no seio de cada um dos ramos do poder Legislativo.

Conseqüentemente, cada representante da nação exerce a iniciativa, formula e apresenta por escrito o projeto que julga conveniente, para que seja tomado em consideração nos termos do regimento da Câmara.

§ 2º Das discussões:

169. A nossa lei fundamental deixou o regime das discussões à previdência do regimento de cada uma das Câmaras; é um importante assunto, que oferece diversas faces a contemplar e cada uma delas muito valiosa.

É de mister um sistema refletido, que evite a precipitação ou surpresa, que segure o direito que cada representante tem de manifestar sua opinião, mas que não eternize a questão, que mantenha a plena liberdade dos debates, mas que evite abusos, ofensas pessoais, imputações odiosas, que comprometem o decoro parlamentar.

Para premunir cada uma das Câmaras do efeito dos discursos eloqüentes, da surpresa, da precipitação, do entusiasmo do momento, para garantir a calma, a meditação, o maior acerto, estabeleceram os regimentos de cada uma das Câmaras três discussões distintas e separadas por intervalos determinados.

A primeira discussão tem por objeto o exame geral e englobadamente do projeto, seus princípios ou bases, sua constitucionalidade, sua utilidade, ou oportunidade. Na segunda examina-se e debate-se artigo por artigo separadamente, cada detalhe, sua aplicação, suas conseqüências. Na terceira é o projeto novamente debatido em geral, no seu todo, e em relação aos artigos alterados; e havendo alguma emenda nova é a matéria sujeita a uma nova ou quarta discussão.

Desta marcha refletida, destes diferentes graus de instrução, resulta não só a ilustração da matéria, como a madureza da deliberação. É marcha que dá tempo à imprensa, à opinião pública para manifestar-se. O regimento prevê, entretanto, os casos de urgência e providência a respeito.

170. Para assegurar o direito que cada representante tem de falar sobre a matéria, evitando-se ao mesmo tempo o abuso, marca o regimento o número de vezes que ele pode pedir a palavra em cada discussão, não fica isso ao arbítrio; e certamente cada representante depois de ter ouvido as diversas opiniões mais ou menos exatas, as idéias diferentes, ou novas, depois de ter refletido sobre elas, pode ter novos e úteis pensamentos, ou retificar as suas, ou as alheias convicções, e aperfeiçoar as medidas projetadas.

Pelo que respeita à liberdade das discussões deve ela ser ampla como a primeira necessidade ou primeira garantia das opiniões legislativas. Desde que assim não fosse, não poderia haver verdadeira independência de idéias, censura de abusos, debate isento de toda e qualquer influência, ou coação, como é essencial.

Não há dúvida que a dignidade da Câmara, o decoro recíproco dos seus membros, ou devido aos ministros, aos empregados públicos, ou cidadãos,

sofrem desde que um representante olvida as atenções que o regimento manda guardar. Não há dúvida que a força moral, a majestade da representação nacional é afetada, quando o representante da nação se esquece de seu próprio caráter, seu brio e honra pessoal; entretanto, não se deve daí derivar a restrição da liberdade das discussões, e só sim providências refletidas, que coibindo tais abusos mantenham todavia essa liberdade.

Não há remédio senão contar de antemão com as paixões; essa é a natureza humana. Dando, como cumpre, ao presidente de acordo com o regimento um justo poder discricionário é, todavia, necessário não despojar o representante da nação do direito de continuar a manifestar suas opiniões, não confundi-las com o abuso de suas expressões, não sacrificar os membros da minoria como vítimas da maioria; e, enfim, salvar as condições do sistema representativo, que estão ligadas com grandes interesses públicos.

§ 3° Das emendas e adiamentos da própria Câmara:

171. Uma outra faculdade que está ligada com a liberdade das discussões e aperfeiçoamento dos projetos é a que tem qualquer membro da Câmara de oferecer alterações, ou emendas, que melhorem suas disposições, ou suprimam as inconvenientes, de propor algum adiamento para se obterem esclarecimentos ou exame prévio de comissões, ou alguma outra condição útil ou oportuna. O proponente é obrigado a motivar a sua emenda ou adiamento, e desde que consegue demonstrar a sua conveniência, obtém a sua adoção.

§ 4° Da adoção ou rejeição dos projetos e sua remessa à outra Câmara:

172. Finda a última discussão, o projeto ou é rejeitado, e nesse caso não pode ser reproduzido na mesma sessão, ou é adotado, e em tal caso, depois de redigido é enviado à outra Câmara.

Esta remessa é feita nos termos do art. 57 da Constituição, mediante a seguinte fórmula: *"A Câmara dos Deputados ou Senadores envia à Câmara (a outra) a proposição junta e pensa que tem lugar pedir-se ao imperador a sua sanção"*.

Seção 2ª: Da oposição ou emendas da outra Câmara e participação respectiva

§ 1° Se o Senado (ou a Câmara dos Deputados), depois de ter deliberado, julga que não pode admitir a proposição ou projeto, dirá nos termos seguintes: "O Senado torna a remeter à Câmara dos Deputados a proposição tal, à qual não tem podido dar o seu consentimento". Constituição, art. 59.

O mesmo praticará a Câmara dos Deputados para com a do Senado, quando neste tiver o projeto a sua origem. Constituição, art. 60.

§ 2° Se a Câmara dos Senadores (ou Deputados) não adotar inteiramente o projeto da Câmara dos Deputados, mas se o tiver alterado ou adicionado o enviará pela maneira seguinte: "O Senado envia à Câmara dos Deputados a sua proposição (tal) com as emendas ou adições juntas, e pensa que com elas tem lugar pedir-se ao imperador a sanção imperial". Constituição, art. 58.

§ 1° Da oposição ou rejeição da outra Câmara e participação respectiva:

173. Este art. 59 da Constituição confirma o princípio já por ela estabelecido no art. 52, que a oposição dos projetos de lei compete a cada uma das Câmaras.

Este direito de oposição ou rejeição, que cada uma das Câmaras exerce, é importantíssimo, é quem completa sua ação e influência no poder Legislativo; é o *veto* pelo qual cada uma delas equilibra a ação da outra, é quem realiza a grande vantagem da divisão da Assembléia Geral em duas Câmaras.

Já observamos no n° 63, que convém que cada uma das Câmaras seja animada de idéias derivadas de sua missão especial, de sua origem, natureza, idéias que convirjam sempre para o mesmo fim: o interesse social, mas que examinem maduramente os diferentes meios de chegar a ele com segurança e ordem.

Já vimos que a Câmara dos Deputados em grande parte representa os interesses das localidades, as idéias móveis, o pensamento do progresso, o movimento social, mais ou menos sôfrego; e o Senado os interesses gerais o princípio conservador, as idéias de segurança do bem-ser social. Esse é o gênio do sistema representativo, a Constituição devia servir-se dele, e em sua sabedoria serviu-se, como uma garantia, um instrumento de perfeição para conseguir o movimento, o progresso quando real, e paralisar a inovação quando perigosa.

É pois a garantia que evita o pendor do interesse do momento, da paixão política, do predomínio de uma deputação, ou de um partido que dá à sociedade a firmeza do interesse permanente, da reflexão e calma, da força da opinião geral, da igualdade dos direitos.

Se o Senado deixa influir-se pelo poder, se não contém as invasões, ou idéias menos liberais, as medidas pretendidas pelos ministros, a Câmara dos Deputados opõe-lhe o seu *veto*, e as liberdades públicas conservam-se perfeitamente garantidas.

Se, pelo contrário, a Câmara dos Deputados pretende inovações arriscadas ou desnecessárias, o Senado neutraliza o perigo que daí poderá sus-

citar-se contra a ordem e interesses reais do Estado. Seu voto, entretanto, não impede que a Câmara dos Deputados reconsidere a medida, e a reproduza em outra sessão; ele não será mesmo denegado quando a medida for verdadeiramente útil, pois que em tal caso, seu patriotismo e a força da opinião pública iluminarão sempre suas deliberações.

É essencial, pois, que cada uma das Câmaras tenha este direito, este *veto* recíproco, e que tenha no exercício dele a mais plena e ampla liberdade. Sem isso o grande princípio da divisão da assembléia geral será puramente nominal, e nominais também as garantias que ele oferece ao Estado, aos grandes interesses e liberdades públicas, à permanência das instituições nacionais.

O artigo que desenvolvemos determina o modo de participação deste *veto* à outra Câmara.

§ 2° Das emendas da outra Câmara e participação respectiva:

174. Cada uma das Câmaras tem o direito, não só de opor o seu *veto*, mas de, em vez de opô-lo, emendar o projeto que a outra lhe envia desde que entende que emendando pode ser útil.

É um direito recíproco, um meio de aproveitar e aperfeiçoar as medidas que, convenientemente alteradas, não devem ser rejeitadas; é dar a cada uma das Câmaras o direito que cada membro delas tem em seu seio; é realizar a participação integral da Assembléia Geral na confecção das leis.

Quando uma Câmara altera o projeto recebido da outra, deve dar-lhe disso participação nos termos que o art. 58 determina.

Seção 3ª: Da fusão das câmaras

§§ 1° a 3° Se a Câmara dos Deputados (ou Senadores) não aprovar as emendas, ou adições do Senado ou vice-versa, e todavia a Câmara recusante julgar que o projeto é vantajoso, poderá requerer por uma deputação de três membros a reunião das duas Câmaras, que se fará na Câmara do Senado, e conforme o resultado da discussão se seguirá a que for deliberado. Constituição, art. 61.

§ 1° Da solicitação da fusão:

175. Quando a Câmara, em que o projeto teve origem, recebe este da outra Câmara acompanhado da participação — *que não pode adotá-lo nos termos em que lhe fora remetido, mas que o adota sendo emendado, ou alterado pela maneira que propõe* — aquela Câmara, dizemos, pode tomar diversas deliberações.

Pode adotar as emendas ou alterações, e conseqüentemente pedir a sanção imperial.

Pode rejeitar o projeto, e com ele as emendas ou alterações, caso em que fica prejudicada qualquer questão ulterior.

Pode finalmente não adotar as emendas, ou alterações em parte ou no todo, e ainda assim entender que o projeto é útil. Neste caso, tem direito de pedir por meio de uma deputação à outra Câmara a fusão de ambas em Assembléia Geral.

§ 2° Da resolução da outra Câmara:

176. A questão se a Câmara a quem tal requerimento é dirigido tem a liberdade de anuir ou não à fusão, ou se é obrigada a aceitá-la, já foi muito agitada, e definitivamente decidida em 1845 no sentido afirmativo.

Não repetiremos as muitas razões que então foram produzidas para estabelecer essa importante decisão, e somente alguns dos fundamentos dela.

Parece com efeito que o direito que a Constituição dá à Câmara que recusa as emendas da outra é de requerer, de solicitar a fusão e não de intimá-la, de impô-la à outra. Ora, desde que é somente de requerer, e não de impô-la, é manifesto que a esta outra assiste o direito recíproco de resolver, de decidir se anui ou não à medida proposta.

Para resolver se anui ou não, pelo que toca ao Senado, é claro que, não ignorando este a desigualdade do número de membros de cada Câmara, terá de resolver a seguinte questão ou dilema: o que convém mais, a adoção do projeto ainda mesmo sem as emendas, ou sua rejeição não se vencendo estas? Se julga que é preferível a adoção do projeto, embora sem as emendas; então deve convir na fusão, se julga o contrário, então não deve anuir, pois que aliás seria ou imprevidente, ou trairia seus deveres sagrados para com o país, suas sinceras convicções sem razão alguma.

Em verdade é fácil compreender que tendo a Câmara dos Deputados número de membros mais que duplo dos do Senado, e sendo a votação promíscua, três quartas partes daqueles é bastante para vencer, não só o voto unânime do Senado, mas ainda a outra quarta parte de seus próprios membros.

Seria a lei adotada, não pelo voto das duas Câmaras como a Constituição quer, sim e somente por essas três quartas partes de uma delas, e isto sem que ao menos o Senado conviesse nisso, e que destarte se pudesse dizer que concorreu ao menos indiretamente.

Este seria o resultado, não só da opinião daqueles que entendiam que o Senado não tinha a liberdade de deliberação, mas mesmo do proceder do

Senado, ainda quando reconhecendo seu direito, não previsse um resultado tão fácil de antever.

Perderia o direito de emendar ou alterar, e só teria o de rejeitar peremptoriamente, o que seria um grave mal. Dizemos que perderia o de emendar, por isso mesmo que esse direito só valeria quando a Câmara dos Deputados consentisse, pois que aliás o nulificaria por meio da fusão, quando a Constituição lhe deu um direito perfeito, e que não pode ser nulificado, ao menos sem o seu consentimento.

Por último, em tal caso o que há não é um só projeto e sim dois; original já rejeitado pelo veto da Câmara, que o não adotou, e o novamente elaborado, emendado por ocasião desse outro; não é pois admissível que uma só Câmara, rejeitando este, faça ressuscitar ou instaurar aquele por meio da coação da outra Câmara; seria aniquilar a divisão da Assembléia Geral, o *veto* recíproco, as garantias que a Constituição com tanta sabedoria instituiu como fundamentais.

§ 3° Do resultado afirmativo ou negativo da fusão:

177. Se a resolução de que tratamos no parágrafo antecedente for afirmativa, seguir-se-á a reunião das Câmaras em Assembléia Geral no paço do Senado, e depois de discutida a matéria, prevalecerá a solução que a maioria de votos estabelecer.

Se, pelo contrário, a resolução for negativa, deixará de ter lugar a fusão, e equivalendo então isso a um *veto*, cairá o projeto, o que todavia não impede que ele seja reproduzido em uma ou outra Câmara com modificações, ou sem elas nos termos de seus regimentos.

Merece ser estudada a lei portuguesa de 27 de julho de 1849, regulamentar do art. 54 da Constituição de Portugal, que resolveu a sua questão correspondente a do nosso art. 61. Deriva-se essa lei, ou antes desenvolve suas disposições sobre o princípio já adotado pelo Senado no art. 125 de seu regimento, o ensaio, ou expediente de comissão mista.

Seção 4ª: Da aprovação da outra Câmara e remessa à sanção

§ 1° Se qualquer das duas Câmaras, concluídas a discussão, adotar inteiramente o projeto que a outra Câmara lhe enviou, o reduzirá a decreto e depois de lido em sessão o dirigirá ao imperador em dois autógrafos assinados pelo presidente e os dois primeiros-secretários, pedindo-lhe a sua sanção pela fórmula seguinte: "A Assembléia Geral dirige ao imperador o decreto incluso, que julga vantajoso e útil ao Império, e pede a s. m. imperial a sua sanção". Constituição, art. 62.

§ 2° Esta remessa será feita por uma deputação de sete membros, enviado pela Cântaro ultimamente deliberante, a qual ao mesmo tempo informará a outra Câmara, onde o projeto teve origem, que tem adotado a sua proposição relativa a tal objeto, e que a dirigiu ao imperador, pedindo-lhe a sua sanção. Constituição, art. 63.

§ 1° Da aprovação da Câmara a quem o projeto é remetido:

178. Se a Câmara, a quem um projeto é por outra remetido, em vez de usar de seu *veto* e do direito de emendá-lo ou de alterá-lo, lhe der sua aprovação, se concordar em sua adoção tal qual o recebeu, tem nesse caso lugar o que determina este art. 62. É o projeto reduzido a fórmula de decreto redigido, e lida a redação em sessão da Câmara. Antes de ser aprovada a redação pode ser ela não só aperfeiçoada quanto à dicção, ou clareza, mas mesmo impugnada quando envolva algum engano, contradição, ou escape algum absurdo, ao que equivaleria qualquer disposição infratora da Constituição.

§ 2° Da remessa à sanção:

179. Aprovada a redação, é nomeada a deputação de sete membros, que deve levar o projeto de lei à presença do imperador e pedir-lhe a sua sanção, segundo a fórmula estabelecida pelo art. 63.

Segue-se a sanção, ou denegação dela, assunto de que passamos a tratar no capítulo seguinte.

Capítulo 8: Da sanção do imperador

Seção 1ª: Da sanção em geral e prazo dela

§ 1º O imperador dará ou negará a sanção em cada decreto dentro de um mês depois que lhe for apresentado. Constituição, art. 66.

§ 2º Se o não fizer dentro do mencionado prazo, terá o mesmo efeito como se expressamente negasse a sanção, para serem contadas as legislaturas em que poderá ainda recusar o seu consentimento, ou reputar-se o decreto obrigatório por haver já negado a sanção nas duas antecedentes legislaturas. Constituição, art. 67.

§ 1º Da sanção em geral:

180. Já vimos no título antecedente, em nº 51 e seguintes, que na conformidade do art. 13 da Constituição o poder Legislativo é delegado à Assembléia Geral com a sanção do imperador, que por isso é ele dividido em três ramos, as duas Câmaras e a sanção imperial. Tendo pois exposto o que respeitava aos dois primeiros ramos, trataremos agora neste capítulo do terceiro, isto é, da participação do imperador na confecção da lei.

A sanção é a aprovação ou desaprovação, o consentimento ou não, o voto ou veto da Coroa, como terceiro ramo do poder Legislativo; é o ato complementar necessário para que o projeto de lei assuma o caráter e se converta em lei. É a atribuição do poder Moderador descrita no art. 101, § 3º, da Constituição, atribuição que deve ser exercida com plena liberdade.

A necessidade ou dependência da sanção, a conveniência de dar-se à Coroa o direito de examinar o projeto de lei, e, depois de madura reflexão, de adotá-lo ou não, é patente, é uma garantia política de tão elevada importância, que não pode admitir contradição razoável.

Qualquer que seja a face pela qual se contemple a sanção, ela revela-se como um grande elemento de aperfeiçoamento das leis, de harmonia entre os poderes políticos, de ordem contra os perigos ou abusos, e enfim, como um atributo inseparável da monarquia constitucional.

É sem dúvida um elemento de aperfeiçoamento das leis; e para reconhecê-lo basta um pouco de reflexão. Embora se deva contar com as luzes das duas Câmaras, ninguém pretenderá que seja impossível que escape a sua atenção, previsão, ou mesmo a suas convicções, algumas omissões, imperfeições, ou disposições prejudiciais, ainda abstraindo de idéias de partidos ou paixões políticas.

Ninguém duvidará também que a Coroa por si, e, auxiliada do Conselho de Estado e do Conselho de Ministros, é um grande centro luminoso, e o que é mais, de luzes práticas. É o centro da administração do Estado, que reside na mais elevada eminência da sociedade, que dessa altura vê todas as suas relações, todos os seus serviços e necessidades, que está em contatos com elas, com a atualidade e com o futuro. É, pois, sem dúvida necessário ouvir e aproveitar esse centro de luzes.

Ele é quem tem de fazer executar a lei, de responder pelos resultados; se conhece que ela é imperfeita ou prejudicial seria um contra-senso forçá-lo em suas convicções ou desprezar sua previsão; o que cumpre desde então é reconsiderar o projeto, e, ou desistir dele ou aperfeiçoá-lo no sentido conveniente; é o mesmo princípio que aconselha a divisão da Assembléia Geral em duas Câmaras, e que dá a cada uma delas o veto ou direito de oposição.

Embora a Coroa possa uma ou outra vez enganar-se em sua previsão, este mal é incomparavelmente menor do que aqueles que resultariam da denegação de tão essencial atribuição.

Ela importa também radicalmente à harmonia dos poderes políticos. As leis devem ser atos de união da sociedade com os poderes públicos, e destes entre si, e não atos de repulsão ou hostilidades. Ora, desde que se denegasse esse atributo à Coroa, ter-se-ia necessariamente criado um antagonismo entre ela e o poder Legislativo, entre a lei e o seu executor. Se aquele que guia o carro do Estado não tivesse voto sobre o curso dele, se o dirigisse debaixo de coação, por certo que nem iria contente, nem deveria responder pelos acontecimentos.

Sem essa atribuição a Coroa, o poder Moderador, não seria representante da nação, co-legislador, parte integrante da lei, não teria também meios de evitar que o poder Legislativo usurpasse as próprias atribuições do poder Executivo ou do Judicial, que alterasse e confundisse suas atribuições, e conseqüentemente que mudasse a forma de governo.

Não poderia pois manter sua própria harmonia, e muito menos a que deve existir entre os outros poderes.

É portanto um elemento não só de harmonia, mas também de ordem, que neutraliza os perigos que nisso houvera, assim como ainda outros independentes de tal invasão ou confusão.

As Câmaras têm por missão o progresso mais ou menos sôfrego, desde que o entendem conveniente; o governo é de todos os três ramos legislativos o mais próprio para ver o que é perigoso ou inconveniente; aquelas servem mais para propor, este para recusar.

Colocada a Coroa sem rivais acima de todos os interesses do momento, animada de seu princípio de perpetuidade, superior a todos os partidos e paixões, não podendo ter verdadeira glória e força senão na felicidade e vigor da sociedade, senão na estabilidade de suas instituições, na prosperidade nacional, quem deverá temer e desviar mais do que ela qualquer tentativa ou lei perigosa?

Os partidos se sucedem, têm épocas de predomínio, de injustiças, de intolerância, falseiam as liberdades de seus rivais, tentam excluí-los de seus direitos constitucionais, e desde então é necessário que a onipotência legislativa tenha um corretivo dentro em si mesma.

Finalmente, em uma monarquia constitucional a Coroa deve possuir todo o poder que é compatível com as liberdades públicas: a monarquia fraca não é monarquia.

O poder do monarca deve certamente ser revestido dos atributos necessários, de verdadeira força moral e legal, do prestígio, da consciência de que exerce verdadeira autoridade.

A Coroa não seria um poder, e menos independente, sim e apenas um mero instrumento de execução, desde que não possuísse essa atribuição, seria mesmo um instrumento temporário e não perpétuo, móvel e não fixo, desde que as Câmaras assim determinassem.

Concluímos portanto que esse concurso de luzes e garantias, que o primeiro magistrado da nação assim oferece, é indispensável. Dizia Mirabeau, que julgava tão necessário o veto ou sanção que antes quereria viver em Constantinopla absoluta, do que na França constitucional, desde que o rei o não tivesse.[31]

A conveniência é inquestionável, o que pode oferecer alguma questão

[31] Honoré Gabriel Victor Riqueti, Conde de Mirabeau (1749-91), político francês, refere-se ao antigo Império Romano do Oriente, sediado em Constantinopla entre 324 e 1204 e entre 1261 e 1453, cujos imperadores dispunham de autoridade e independência absolutas.

são os termos que devem assinar limites a essa atribuição, do que trataremos nos parágrafos seguintes.

§ 2° Do prazo para concessão ou denegação da sanção:

181. Desde que o monarca tem o direito de conceder ou denegar sua sanção, é conseqüente e necessário que use dele como julgar conveniente ao bem do Estado. Não é porém admissível a dúvida ou incerteza por prazo indefinido, se a sociedade deve ou não contar com as disposições do projeto de lei que lhe foi submetido, e que, segundo sua resolução, afetará por uma ou outra forma os direitos, obrigações e interesses socais, que no entretanto estarão como que suspensos.

É pois por isso que os arts. 66 e 67 marcam o prazo de um mês, contado da apresentação do projeto, para o exercício do mesmo direito, qualificando o silêncio da resolução como uma denegação formal, de cujos efeitos depois nos ocuparemos.

SEÇÃO 2ª: DA CONCESSÃO OU DENEGAÇÃO DA SANÇÃO

§ 1° Se o imperador adotar o projeto da Assembléia Geral, se exprimirá assim: "O imperador consente". Com o que fica sancionado, e nos termos de ser promulgado como lei do Império; e um dos dois autógrafos, depois de assinados pelo imperador, será remetido para o arquivo da Câmara que o enviou, e o outro servirá para por ele se fazer a promulgação da lei pela respectiva secretaria de Estado, onde será guardado. Constituição, art. 68.

§ 2° Recusando o imperador prestar o seu consentimento, responderá nos termos seguintes: "O imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo se resolver". Ao que a Câmara responderá, que louva a s. m. imperial o interesse que toma pela nação. Constituição, art. 64.

§ 3° Esta denegação tem efeito suspensivo somente; pelo que todas as vezes que duas legislaturas, que se seguirem àquela que tiver aprovado o projeto tornem sucessivamente a apresentá-lo nos mesmos termos, entender-se-á que o imperador tem dado a sanção. Constituição, art. 65.

§ 1° Da concessão da sanção:

182. Se a Coroa, usando o direito que tem, entende que o projeto é útil, concede-lhe a sua sanção, e desde então por essa acessão, ou ato complementar do terceiro ramo do poder Legislativo, ele se converte e passa a ser lei do Estado, seguindo-se os termos que este art. 68 determina.

Antes da reforma da Constituição, o Conselho de Estado, em conformidade do art. 142, combinado com o art. 101, § 3°, devia necessariamente ser ouvido a respeito. Embora sua opinião fosse meramente consultiva, embora a concessão, ou denegação da sanção ficasse sempre livre, é visível que essa audiência necessária era mais uma garantia importante. Hoje, pela lei de 23 de novembro de 1841, ela é puramente facultativa.[32] Isso mostra que as paixões políticas, ou suas inconseqüências, muitas vezes em lugar de dar, tiram garantias à sociedade.

§ 2° Da denegação da sanção:

183. Ao direito de concessão da sanção está ligado o de denegá-la, desde que a Coroa entende, que em vez de útil, pode o projeto ser prejudicial ao Estado.

Não reproduziremos o que para sustentar este direito já expusemos em n° 180 deste capítulo; observaremos, porém, que se convém que o Conselho de Estado seja ouvido quando subsiste a intenção do consentimento imperial, muito mais convém na hipótese contrária.

A denegação é sem dúvida um direito, mas um direito que não convém ser senão bem aplicado, que não deve ser gasto mesmo para que exerça toda a sua força moral.

Um projeto aprovado pelas duas Câmaras sem oposição ministerial, ou predominando sobre esta, leva sempre consigo uma importância mais ou menos ampla segundo as circunstâncias; nada perde esse direito em ilustrar-se amplamente antes de pôr-se em ação.

§ 3° Dos efeitos da denegação da sanção:

184. Já observamos no fim do n° 180, que apesar de ser o *veto* da Coroa um direito e garantia indispensável, todavia convinha estabelecer com toda a sabedoria os seus limites, pois que muitas e graves considerações do interesse público assim demandam.

Foi o que a Constituição brasileira fez em seu art. 65 pelo modo o mais conveniente.

Por um lado atendeu ela que a Coroa, assim como a Assembléia Geral, apesar de toda a sua sabedoria, pode ser mal aconselhada por seus ministros;

[32] A reforma da Constituição deu-se através do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, que aboliu o Conselho de Estado; este conselho foi novamente criado, com algumas modificações, pela lei de 23 de novembro de 1841.

que, se o predomínio peremptório da Assembléia Geral seria um grande mal, ou de um grande perigo, uma denegação da Coroa perpetuada indefinidamente, também poderia ser um mal ou um perigo; e que desde então não convinha que esse direito do trono brasileiro fosse absoluto ou ilimitado, sim temporário ou suspensivo.

Por outro lado, regularizando os termos desse direito limitado, combinou de novo valiosas garantias. Não é um prazo sumamente longo o de duas legislaturas posteriores, mormente no caso de alguma dissolução; não é também sem razão que na hipótese então prevista tem-se a sanção como concedida.

Em verdade, quando três legislaturas pedem a adoção de um projeto reconsiderado tantas vezes em repetidas discussões, quando ele é reclamado nos mesmos termos por mandatários da nação, nomeados em diversas eleições, quando a opinião pública assim insta, pois que sem ela não é possível persistir nessa solicitação, deve concluir-se que a medida é útil.

No entanto, a Coroa ainda então não está privada de mais uma consulta ao país, do seu direito de dissolução, antes que se complete a última adoção obrigatória,

É um sistema tão previdente que sem dúvida estabelecerá um acordo antes da conclusão dos seus termos; e em todo o caso nunca criará uma impossibilidade, que é sempre um erro político e de graves conseqüências, um perigo que ameaça as instituições. O veto suspensivo vem pois a ser um apelo ao povo por duas legislaturas.

Capítulo 9: Da intervenção do poder Executivo na confecção da lei

Seção 1ª: Das propostas do poder Executivo e sua discussão

§§ 1º e 2º O poder Executivo exerce, por qualquer dos ministros de Estado, a proposição que lhe compete na formação das leis; e só depois de examinada por uma comissão da Câmara dos Deputados, onde deve ter princípio, poderá ser convertida em projeto de lei. Constituição, art. 53.

Os ministros podem assistir e discutir a proposta depois do relatório da comissão, mas não poderão votar, nem estarão presentes à votação, salvo se forem senadores ou deputados. Constituição, art. 54.

§ 1º Das propostas do poder Executivo:

185. Esta disposição que faz a proposição da lei comum ao poder Executivo, sem em nada prejudicar a iniciativa das Câmaras, é mais uma das perfeições que caracterizam a nossa lei fundamental, é de alta conveniência.

Ninguém deve estar mais ao fato das necessidades e relações sociais do que o governo; ninguém tem tantas facilidades como ele de coligir todos os esclarecimentos, informar-se de todos os fatos, idéias e opiniões. Está ao leme do Estado, tem todos os meios de ilustração, a valiosa coadjuvação do Conselho de Estado, as consultas dos tribunais, ou comissões que pode criar.

Devia pois ser chamado a auxiliar a Assembléia Geral: é um valioso concurso, tanto mais útil e necessário quando é ele que tem de ser o executor, que deve prever e apreciar as disposições mais convenientes, que melhor conciliem todos os interesses e concorram para o bem-ser social.

Por outra face, esta atribuição impõe ao poder Executivo graves obrigações; desde que ele tem uma tal faculdade, e tantos meios de bem preenchê-las, é indesculpável toda e qualquer omissão sua em melhorar a organização administrativa, e em propor quaisquer outros melhoramentos importantes que o Estado reclame.

Para premunir, todavia, a sociedade ou as liberdades públicas de alguma pretensão ministerial que pudesse afetá-las, ou de alguns sacrifícios por ventura mais custosos, a Constituição com razão determinou que tais propostas fossem apresentadas na Câmara dos Deputados, fossem por ela examinadas, e só depois disso convertidas em projetos de lei, quando de sua apreciação resulte a convicção da conveniência da medida, disposição esta que está de acordo com a do art. 57, § 2º, da Constituição.

§ 2º Da discussão das propostas do poder Executivo:

186. É sem dúvida conveniente que os ministros assistam e discutam a proposta que apresentaram, já para desenvolver e sustentar as idéias dela, já para ministrar as informações e esclarecimentos que as Câmaras possam precisar, a fim de bem apreciar a questão e formular seu voto definitivo.

Eles não são porém admitidos a votar, pois que na simples qualidade de ministros não são membros das Câmaras; é mesmo proibida sua assistência à votação, para que não suceda que por contemplação para com eles um ou outro voto se modifique, ou se minore a liberdade que nesse ato deve sempre prevalecer.

Estas considerações deixam de predominar quando são simultaneamente membros da Câmara, pois então tem direitos como tais.

Seção 2ª: Da aprovação ou rejeição das propostas

§ 1º Se a Câmara dos Deputados adotar o projeto, o remeterá à dos senadores com a seguinte fórmula: "A Câmara dos Deputados envia à Câmara dos Senadores a proposição junta do poder Executivo (com emendas ou sem elas) e pensa que ela tem lugar". Constituição, art. 55.

§ 2º Se não pode adotar a proposição participará ao imperador, por uma deputação de sete membros, da maneira seguinte: "A Câmara dos Deputados testemunha ao imperador o seu reconhecimento pelo zelo que mostra em vigiar os interesses do Império, e lhe suplica respeitosamente se digne em tomar em ulterior consideração a proposta do governo". Constituição, art. 56.

§ 1º Da aprovação da proposta:

187. A proposta do poder Executivo é livremente discutida, emendada ou alterada, como a Câmara dos Deputados entende conveniente aos pú-

blicos interesses; e sendo afinal aprovada e remetida ao Senado, com emendas ou sem elas, como for adotada. A fórmula dessa remessa é estabelecida pelo art. 55.

Seguem no Senado os mesmos termos que já expusemos anteriormente. Os ministros podem ir assistir à respectiva discussão nesta outra Câmara, para o que são convidados.

O direito que cada uma das Câmaras tem de convidar os ministros para assistir à discussão, ainda mesmo quando se não trate de propostas do poder Executivo, é um dos seus privilégios eficazes. É um meio não só de informação, como de inspeção constitucional.

Todo e qualquer membro das Câmaras tem assim facilidade de interrogar o ministro, que não pode iludir as perguntas com a facilidade que a correspondência escrita ministra, não pode socorrer-se de evasivas ou equívocos, e sim vê-se obrigado a dar respostas exatas e satisfatórias, pois que qualquer artifício é logo analisado ou censurado.

Obtém-se conseqüentemente os esclarecimentos necessários sem delongas, liquida-se logo a verdade, os erros, o melhor expediente ou disposição preferível.

Nem há por que temer a presença dos ministros ou sua influência; quando esta não resulta de seus talentos, virtudes e serviços, opera mais às escondidas do que perante as Câmaras. Enfim, eles são órgãos necessários de informação; a discussão se facilita e abrevia; podem promover emendas que estabeleçam a harmonia de vistas dos dois poderes. Eles mesmos por esse meio compenetram-se melhor das idéias dos legisladores e habilitam-se a dar uma melhor execução aos atos legislativos. Não podem, não devem por isso mesmo recusar-se ao convite das Câmaras.

§ 2° Da rejeição da proposta

188. Quando a Câmara dos Deputados julga que a proposta não é conveniente, ou quando em seguida da discussão a rejeita, tem o dever de fazer disso uma respeitosa comunicação à Coroa, pela fórmula determinada no art. 56.

Na Inglaterra a Coroa não tem a faculdade de apresentar propostas ao Parlamento; entretanto, quando um ministro julga conveniente apresentar algum *bill*[33] fá-lo em seu nome pessoal como membro da Câmara, ou faz com que seja apresentada por algum outro membro.

[33] Palavra de origem inglesa, designa todo projeto ou proposição de lei apresen-

Julgamos melhor a nossa disposição constitucional, mas talvez fosse preferível considerar as propostas como proposições puramente ministeriais. Seria uma maior cortesia para com a Coroa, que tornaria desnecessária a deputação de que trata este artigo, e abstrairia toda a idéia de que a Câmara dos Deputados não anuísse a uma proposição produzida em nome da Coroa.

tado às Câmaras e que, se aprovado, era encaminhado com vistas a obter a sanção real, para então ser reduzido a lei ou ato.

Capítulo 10:
Da promulgação e época em que a lei obriga

Seção 1ª: Da promulgação, publicidade e transmissão dos exemplares da lei

§ 1º A fórmula da promulgação da lei será concebida nos seguintes termos: "Dom N, por graça de Deus, e unânime aclamação dos povos, imperador constitucional e defensor perpétuo do Brasil; fazemos saber a todos os nossos súditos, que a Assembléia Geral decretou, e nós queremos a lei seguinte (a íntegra da lei nas suas disposições somente). Mandamos, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O secretário de Estado dos Negócios (o da repartição competente) a faça imprimir, publicar e correr". Constituição, art. 69.

§ 2º Assinada a lei pelo imperador, referendada pelo secretário de Estado competente, e selada com o selo do Império, se guardará o original no Arquivo Público e se remeterão os exemplos dela impressos a todas as Câmaras do Império, tribunais e mais lugares, onde convenha fazer-se pública. Constituição, art. 70.

§ 1º Da promulgação da lei:

189. A fórmula pela qual as leis devem ser promulgadas é a que fica prescrita no art. 69, que manda que o respectivo ministro, em seguida, as faça imprimir, publicar e correr.

O que é porém, a promulgação em si mesma independente dessa fórmula? A promulgação é a anunciação solene feita ao público da existência da lei, é a leitura, a voz dela manifestada oficialmente pela autoridade, que adverte a sociedade do dever de observá-la, é o ato que comprova o assentamento dessa nova entidade legal no corpo do direito.

A necessidade da promulgação é patente. Embora a lei comece a existir desde o momento em que recebe a sanção imperial, ela não pode ter exe-

cução senão depois da promulgação, pois que este ato é, como dissemos, quem anuncia à sociedade que ela foi sancionada, antes disso o público ignora se foi, será ou não, presume que ainda não foi, por isso mesmo que nada se anunciou; conseqüentemente, até então não pode exercer sua força coercitiva.

Em que porém consiste, ou o que constitui propriamente o ato da promulgação?

Na França entende-se que o ato que constitui propriamente a promulgação da lei é o de sua inserção no *Bulletin* das leis nos termos da ordenança de 27 de novembro de 1816.

Entre nós, entende-se que ela resulta da publicação da anunciação oficial feita na secretaria de Estado respectiva pelo oficial-maior dela nos termos do art. 3º da lei de 4 de dezembro de 1830, que aboliu a chancelaria-mor.

§ 2º Da publicidade da lei e remessa de exemplares dela:

190. Não basta que a lei tenha a sua publicação, ou promulgação de direito na secretaria de Estado ou Chancelaria, é demais justo que haja toda a publicidade, toda a notoriedade possível dessa promulgação, não só na localidade em que ela se fez, como em todo o Estado. Antes disso, o conhecimento da promulgação poderá ser objeto de presunção, mas não de fato certo ou real.

Ora, como é sem dúvida preciso que realmente se faça primeiro saber o que a lei ordena, para depois exigir com razão a sua observância, torna-se manifesto que é de mister auxiliar a presunção do conhecimento dela, de todas as providências e meios que produzam a notoriedade geral.

É por isso que o art. 70 e o anterior mandam que, selada a lei, o que tem lugar na Secretaria de Estado da Justiça, antes de guardar-se o original no Arquivo Público, imprimam-se os exemplares necessários e sejam remetidos aos tribunais, municípios, e mais lugares onde convenha que se façam públicos ou notórios.

Essa publicidade nas províncias é feita por meio de editais além da imprensa, sob a inspeção dos presidentes delas, e dos juízes de Direito, nos termos do regulamento de 1º de janeiro de 1838, art. 16 e seguintes.

É indesculpável a morosidade que a imprensa do governo gasta entre nós em dar publicidade às leis.

Oportet ut lux moneat, priusquam feriat

§ 1º Dos princípios que devem determinar essa época:

191. Do que ponderamos na seção anterior, manifesta-se que a lei nunca deve ser reputada obrigatória antes de sua promulgação, e que mesmo depois desta é justo marcar algum prazo para que ela tenha toda a publicidade, toda a notoriedade, ou ao menos para que se possa com razão presumir que tem. Qual deverá porém ser esse prazo, ou como se fixará melhor o momento em que a lei deva começar a ter força coercitiva?

Alguns outrora entenderam que as leis não deviam obrigar senão no dia em que os exemplares oficiais delas chegassem e fossem publicamente lidos nas cabeças dos respectivos distritos ou centros de população. Foi o sistema adotado pelo governo português em relação às comarcas do Brasil, quando colônia, pela lei de 25 de janeiro de 1749, segundo a qual as leis não obrigavam senão depois que tinham publicidade oficial nas cabeças das comarcas.

Este sistema porém é inadmissível pelos muitos inconvenientes que oferece. A força obrigatória da lei ficaria dependente do arbítrio ou omissão do governo, ou autoridades subalternas, desde que demorassem a remessa de tais exemplares, penderia da morosidade dos portadores e de muitos outros acidentes; não haveria tempo prefixo, seria muitas vezes já conhecida a lei sem poder ser ainda invocada, à espera do recebimento material das comunicações, e estaria porventura já em observância em lugares mais longínquos.

Outros julgam que o melhor sistema é determinar que a lei se torne obrigatória em um tempo dado, depois de sua promulgação, em todo o Estado. Este expediente tem também alguns inconvenientes; ficam o lugar da promulgação, a Corte e os lugares vizinhos, privados do benefício da lei já conhecida, somente à espera que expire o prazo geral, que em um grande Estado, como o Brasil, em vista de grandes distâncias de suas províncias, ou há de ser ilusório ou extenso; e essa suspensão pode prejudicar as transações ou direitos.

E outros finalmente opinam que a lei seja obrigatória no fim de certo número de dias contados da promulgação no lugar dela, na Corte; e em relação aos outros lugares no fim desse prazo, e mais tantos dias quantas vezes houver uma distância de léguas determinada entre a Corte e a capital da província, ou cabeça da comarca, de que tratar-se, presumindo-se que desde então é a lei aí conhecida.

Eles alegam que a unidade de tempo não é essencial, e que desde que o governo for ativo em remeter os exemplares da lei, ou a gazeta oficial que a publique, nenhum inconveniente haverá; que a época da obrigação coincidirá quase sempre com a posse do texto; é o sistema francês.

§ 2º Da época em que a lei obriga segundo nosso Direito:

192. Segundo o nosso Direito [Ordenações, liv. 1º, tít. 2º, § 10º], as leis tornam-se obrigatórias na Corte desde o oitavo dia de sua promulgação na chancelaria, hoje na secretaria de Estado respectiva; nas comarcas porém não são obrigatórias senão depois de três meses contados do dia daquela promulgação: *E tanto que qualquer lei ou ordenação for publicada na chancelaria, e passarem três meses da publicação, mandamos que logo haja efeito e vigor, e se guardem em tudo... porém em nossa Corte haverão efeito e vigor como passarem oito dias da sua publicação.*

A lei deve ser promulgada no dia de sua data, isto é, de sua sanção, e, não sendo possível, logo em seguida, e nela se deve lançar e datar a verba de sua promulgação.

Parece-nos que nosso Direito deve ser melhorado; não há razão alguma para que uma ou mais comarcas confinantes com a Corte esperem por três meses, quando a lei já nesta obriga; pode uma tal circunstância prejudicar gravemente as relações entre localidades tão vizinhas, relações freqüentes e sujeitas por tanto tempo a disposições de Direito entre si diversas.

Quando a lei contém em si a cláusula de que obrigará em prazo diverso do prescrito pela sobredita ord., deixa a regra desta de ter o seu efeito, que nesse caso é substituído por essa cláusula.